

KUNNALLINEN PALVELUTUOTANTO MUUTOKSESSA

Case: Hollolan kunnan tukipalveluiden ulkoistaminen

LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU
Palveluliiketoiminnan koulutusohjelma
Restonomi YAMK
Opinnäytetyö
kevät 2011
Paula Karimäki

Lahden ammattikorkeakoulu
Palveluliiketoiminnan koulutusohjelma, ylempi AMK

KARIMÄKI, PAULA:

Kunnallinen palvelutuotanto muutoksessa
Case: Hollolan kunnan tukipalveluiden
ulkoistaminen

Palveluliiketoiminnan johtamisen opinnäytetyö, 69 sivua, 10 liitesivua

Kevät 2011

TIIVISTELMÄ

Suomalaisen yhteiskunnan perustana on aina ollut se, että kansalaisten peruspalvelut järjestää yhteiskunta ja palvelutuotannon käytännössä hoitavat kunnat omalla toimintana. Kuntasektorilla palvelutuotannon lakisääteiset raamit määrittelee kuntalaki, jossa kuntia yhä vahvemmin ohjataan palveluiden tuotannossa markkinaperusteiseen suuntaan, jotta palveluiden tilaaminen ja tuottaminen saataisiin eriytettyä yhä paremmin toisistaan. Palveluita siirretään kuntien välisten yhteistoiminnallisten organisaatiomallien, kuten kuntayhtymien tai terveystieteiden hoitettavaksi ja osa tuotannosta tulee väistämättä tulevaisuudessa siirtymään yksityissektorin toimijoiden hoidettavaksi. Tavoitteena on julkiseen palvelutuotantoon kuuluvien palvelujen tuotteistaminen ja toiminnasta aiheutuvien todellisten kustannusten selvittäminen sekä asiakkaan ottaminen yhä enemmän mukaan palveluprosessiin.

Tämä opinnäytetyö käsittelee kunnallisen palvelutuotannon tilaa Suomessa tällä hetkellä ja tulevaisuuden mukanaan tuomia muutoksia, kuntien lakisääteisiä velvoitteita järjestää palveluita sekä kunnallisten palveluiden toteuttamista erilaisissa organisaatiomuodoissa. Opinnäytetyön toimeksiantajana on Hollolan kunta. Opinnäytetyö on tutkimuksellinen kehittämishanke, jossa puhelinhaastatteluilta sekä strukturoidulla kyselyllä on kerätty toimeksiantajan käyttöön ajankohtaista tietoa palvelutuotannon järjestämisestä asukasmäärältään 15 000 – 30 000 asukkaan kunnista.

Puhelinhaastatteluiden ja kyselyyn saatujen vastausten perusteella tuli hyvin selväksi, että kunnilla on lähivuosina edessään valtava urakka. Kuntien heikko taloustilanne, ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden vaikeutuminen sekä suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle ovat asioita, joiden vuoksi kunnat joutuvat miettimään selviytymistään tulevaisuuden haasteista. Lisäksi kuntalakiin ollaan parhaillaan tekemässä palvelutuotantoa ohjaavia muutoksia, joiden perusteella kunnat velvoitetaan ulkoistamaan ne palvelut, jotka eivät ole lakisääteistä toimintaa.

Avainsanat: Kunnallinen palvelutuotanto, kuntien lakisääteiset palvelut, ulkoistaminen.

Lahti University of Applied Sciences
Degree Programme in Service Management

KARIMÄKI, PAULA:

Municipal service industries in alteration
Case: Outsourcing support services in
Hollola

Master's Thesis in Hospitality Management

69 pages, 10 appendices

Spring 2011

ABSTRACT

The Finnish society has always been based on the critical public services organized for the citizens by the society and the service industries managed in practice by the municipalities as their own activity. The statutory framework of the service industries in the municipal sector is defined by the Local Government Act which directs the municipalities still more strongly towards open markets in order to be more able to differentiate ordering and producing the services. Services are transferred to be managed by intermunicipal cooperative organizational solutions, such as federations of municipalities or social and health authorities and, unavoidably, a part of production will be transferred to employees of the private sector. The objectives are setting a tariff for the governmental services, unravelling the actual expenditure on the activity and associating the client more and more with the service process.

This thesis treats of the present state of the local service industries in Finland and the changes that the future will bring, the statutory obligations of the municipalities to organize services and the realization of the municipal services in different forms of organizations. The initiator of the work is the municipality of Hollola. This research-based thesis is a development project in which current information on organizing the services in the municipalities of 15000-30000 inhabitants has been assembled with telephone interviews and structured electric inquiries for the initiator's disposal.

On grounds of the telephone interviews and the answers to the inquiry it became very clear that the municipalities are facing a huge task in the near future. The scanty economic situation in the municipalities, smaller availability of the skilled labour and the retirement of the large age groups are things that force the municipalities to contemplate their survival of future challenges. Furthermore, the Local Government Act is undergoing some changes on grounds of which the municipalities are obliged to outsource the non-statutory services.

Key words: Municipal service industries, the statutory services of the municipalities, outsourcing

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Opinnäytetyön taustaa	1
1.2	Opinnäytetyön tavoitteet ja rajaus	2
1.3	Toimeksiantajan esittely	4
2	TOIMINNAN STRATEGINEN KEHITTÄMINEN	6
3	KUNNALLINEN PALVELUTUOTANTO	9
3.1	Tukipalvelut	12
3.2	Kunnan velvollisuus järjestää lakisääteiset palvelut	13
3.2.1	Opetus- ja sivistystoimi	14
3.2.2	Sosiaali- ja terveydenhuolto	15
3.2.3	Yhdyskuntasuunnittelu ja –rakentaminen	16
3.2.4	Ympäristönsuojelu	16
3.2.5	Pelastustoimi	17
4	PALVELUTUOTANNON ORGANISAATIOMUODOT KUNNALLISESSA TOIMINNASSA	17
4.1	Organisaation sisäinen muutos	18
4.1.1	Toiminnan arviointi	18
4.1.2	Nettobudjetoitu kustannus- tai taseyksikkö	21
4.1.3	Liikelaitos	22
4.1.4	Yhtiöittäminen	23
4.2	Kuntien välisiä yhteistoiminnan muotoja	24
4.2.1	Kuntayhtymät	25
4.2.2	Yksityisoikeudelliset yhteisöt	26
4.2.3	Palvelujen ostaminen toiselta kunnalta	27
4.3	Palveluiden ulkoistaminen ja yksityistäminen	27
4.3.1	Ulkoistamisprosessi	28
4.3.2	Tilaaja-tuottajamalli ulkoistetun palvelutuotannon perustana	35
4.3.3	Hollolan kunnan tukipalveluiden ulkoistamisen tavoitteet	38
5	PUREUTUMINEN KUNNALLISEN PALVELUTUOTANNON SYÖVEREIHIN	38
5.1	Opinnäytetyön tutkimusmenetelmä	39
5.2	Puhelinhaastattelujen tulokset	44

5.3	Strukturoidun kyselyn vastaukset	48
5.4	Tulosten arviointia	54
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	59
6.1	Kehittämisehdotukset	61
6.2	Opinnäytetyön arviointia ja pohdintaa	62
	LÄHTEET	65
	SÄHKÖISET LÄHTEET	67
	LIITTEET	70
	LIITE 1. STRUKTUROIDUN SÄHKÖISEN KYSELYN KYSYMYKSET:	70
	LIITE 2. STRUKTUROIDUN SÄHKÖISEN KYSELYN VASTAUSTEN PERUSRAPORTTI	73

1 JOHDANTO

1.1 Opinnäytetyön taustaa

Kunnallinen palvelutuotanto ja siihen liittyvät muutokset tuntuu tylsältä aiheelta sellaisten ihmisten mielestä, jotka eivät asiaa tarkemmin tunne. Mitä enemmän asiaan pääsee sisälle, sitä enemmän siitä haluaa tietää. Olen itse usein miettinyt olisinko koskaan valinnut opinnäytetyöhöni tällaista aihetta, jollen olisi itse saanut olla muutosten keskiössä mukana edellisessä työpaikassani. Kuitenkin aihe koskettaa meitä jokaista lähes päivittäin. Elämme hyvinvointiyhteiskunnassa, jossa peruspalvelut tuottaa ja rahoittaa kuntasektori. Olemme jokainen kunnallisen terveydenhuoltojärjestelmän piirissä. Lapsemme käyvät julkisilla varoilla tuotetussa opetustoiminnassa ja ruokailevat julkisen sektorin tuottamia aterioita. Kunnallinen palvelutuotanto on osa meidän jokapäiväistä elämäämme, joten miksi se ei voisi olla kiinnostava aihe.

Opinnäytetyöni aihe tuli siis eteen työelämän kokemuksista edellisessä työpaikassani kehitysvammalaitoksen ravitsemispäällikkönä, kun jouduin itse oman työyhteisöni osalta ulkoistamistoimenpiteiden keskiöön. Silloinen työnantajani ulkoisti laitoksen ravitsemispalvelut kunnallisen liikelaitoksen hoidettavaksi ja ravitsemiskeskuksen henkilökunta siirtyi uuteen organisaatioon vanhoina työntekijöinä. Koska muutosprosessi, jonka keskellä toimin, oli liian läheinen ja tunteita herättävä, oli järkevintä etsiä samaiseen aiheeseen joku muu kohdeorganisaatio. Yhteydenottoni Hollolan tekniseen toimeen ja alkutapaaminen palvelupäällikkö Ulla Raidan kanssa sujuivat hienosti. Oli helppoa lähteä toteuttamaan opinnäytetyötä yhteistyössä Hollolan yhteyshenkilöiden kanssa. Alkuinnostus koki vain hiukan takapakkia kevään 2010 aikana, koska ulkoistamisprosessi ei edennytkään alkupe-
räisen suunnitelman mukaisesti. Lisäksi tekninen johtaja, joka oli ollut vahvasti mukana opinnäytetyön aikataulutuksessa ja aihekokonaisuuden tarkennuksessa, irtisanoutui tehtävästään. Kesän 2010 aikana opinnäytetyöni ei edennyt mihinkään. Syksylläkin työstäminen oli nihkeää, koska kaikki asiat olivat edelleen avoimena. Mietin jo aiheen vaihtamista, mutta onneksi kuitenkin sain otettua it-

seäni niskasta kiinni ja lähdin taas tapaamaan Ulla Raitaa. Silloisessa tapaamisessa sovimme, että irrotan itseni varsinaisesta ulkoistamisprosessista kokonaan, koska prosessin aikataulu oli edelleen avoin. Työn lopullinen tavoite määriteltiin silloin yhdessä Hollolan kunnan tarpeen mukaisesti.

Loppuvuodesta 2010 ryhdyin järjestelmällisesti keräämään tarkempaa tietoperustaa kunnallisesta palvelutuotannosta. Samoin lähdin etsimään tietoa tutkimusjoukkoon valittujen kuntien nettisivuilta heidän palvelutuotannon järjestämistavoista ja strategioista. Opinnäytetyöohjaajani hyvällä ohjeistuksella tein puhelinhaastattelut ja strukturoidun sähköisen kyselyn maaliskuussa 2011. Opinnäytetyön valmistusaikatauluksi sovittiin alkukesä 2011, ja sitä kohden on määrätietoisesti, vaikkakin välillä kompastellen kuljettu.

Toteutan opinnäytetyöni tutkimuksellisenä kehittämishankkeena Hollolan kunnan tekniselle toimialalle. Opinnäytetyössäni käsittelen kunnallista palvelutuotantoa ja toiminnan toteuttamista eri organisaatiomuodoissa sekä Hollolan kunnan tukipalveluiden uudelleen organisointia.

1.2 Opinnäytetyön tavoitteet ja raja- aus

Opinnäytetyöni tavoitteena on tutkimusmenetelmien avulla löytää vastauksia sille, miten keskikokoiset kunnat järjestävät palvelutuotantonsa nyt ja minkälaisia muutoksia on tulevaisuudessa tulossa. Keskeisenä tavoitteena on selvittää, onko tutkimuksiin osallistuneilla kunnilla jo olemassa palvelutuotantoa ohjaava strategia, johon palveluiden tuottamisen tulisi pohjautua. Toimeksiantajallani Hollolan kunnalla on parhaillaan käynnissä palvelutuotannon uudistaminen. Ulkoistaminen kolmen toimialan osalta on edennyt ja kilpailuttamisprosessi on takana. Uutta palveluiden tuotantomallia aloitellaan piakkoin kesäkuun alkupuolella uusien toimijoiden kanssa. Hollolan kunnassa palvelutuotannon muutokset toteutetaan alueittain ja ensimmäinen nyt alkava uudistus on pilottikokeilu. Jatkosta muun kunnan osalta päätetään kokeilun kautta saatujen kokemusten perusteella. Opinnäytetyöni tutkimustulokset on tarkoitettu Hollolan kunnanvaltuuston ja teknisen lautakun-

nan toimijoiden käyttöön, ja ne tulevat olemaan palvelutuotannon muutosten jatkosuunnittelussa lisämateriaalina käytännön kokemusten ohella.

Käsittelen opinnäytetyössäni kunnallista palvelutuotantoa ja tukipalveluiden määritelmiä, kunnan lakisääteisiä velvoitteita järjestää palveluita sekä kunnallisten palveluiden toteuttamista erilaisissa organisaatiomuodoissa. Puhelinhaastatteluilla sekä strukturoidulla sähköisellä kyselyllä olen kerännyt toimeksiantajani käyttöön ajankohtaista tietoa palvelutuotannon järjestämisestä muissa kunnissa.

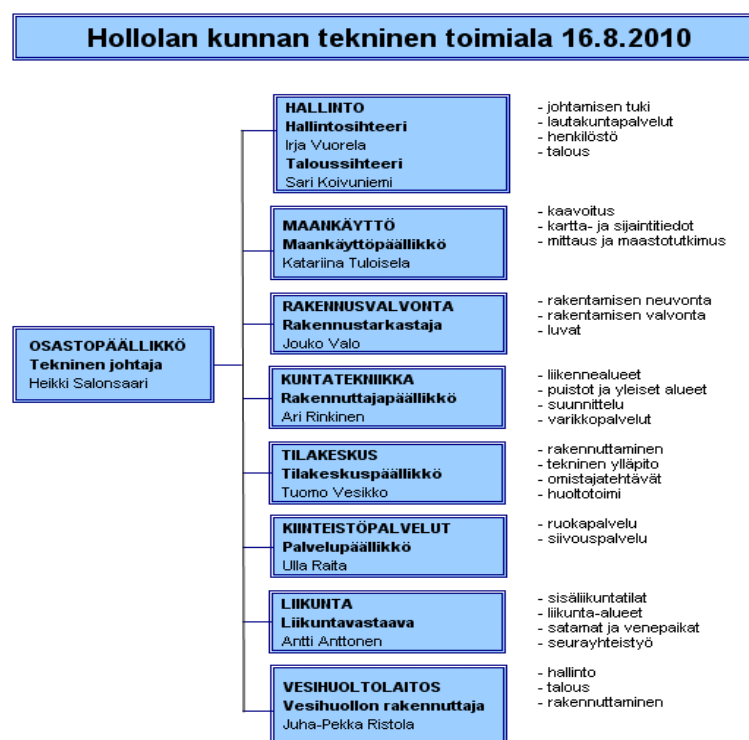
Puhelihaastattelut olen tehnyt kolmeen (3) kuntaan, joissa palveluiden tuottaminen on muutettu kunnan omasta tuotannosta uudenlaiseen organisaatioon. Haastattelut kunnat ovat Jämsä (Jämsän Ateria-, puhtaus- ja tekstiilipalvelut liikelaitos), Forssa (Loimijoen Kuntapalvelut Oy) ja Sastamala (Sastamalan Tilakeskus liikelaitos).

Puhelinhaastatteluiden kautta saatujen vastausten perusteella olen tehnyt tutkimuksen jatkoksi strukturoidun sähköisen kyselyn (liite 1). Kyselyn olen lähettänyt sähköpostitse valitulle vastaajaryhmälle yhteensä 41 kuntaan henkilöille, jotka vastaavat palveluiden organisoinnista ja muutoksista usean toimialan osalta. Kysymykset ovat monivalintakysymyksiä, ja lisäksi lähes jokaisessa on vapaa kirjoitustila omille ajatuksille ja kommenteille. Pääosin kysely sivuaa samoja aiheita kuin puhelinhaastattelut, mutta kysymykset painottuvat enemmän kuntien tulevaisuuden suunnitelmiin.

Kunnallinen palvelutuotanto on jokaisessa kunnassa muotoutunut omanlaisekseen, joten erilaisia järjestämismuotojakin löytyisi Suomesta varmasti yhtä monta kuin on kuntia. Rajaan opinnäytetyössäni tarkastelun vain sellaisiin kuntiin, joiden asukasluku on suhteellisen lähellä Hollolan kunnan asukasmäärää (Hollolassa vuoden 2011 alussa asukasmäärä oli 21 903 henkilöä) eli 15 000 – 30 000 asukkaan kuntiin.

1.3 Toimeksiantajan esittely

Hollola on Päijät-Hämeessä, Lahden kaupungin naapurissa sijaitseva vajaan 22 000 asukkaan kunta. Kunnanjohtajan alaisuudessa toimii 4 eri hallintoalaa; konsernipalvelut, perusturvatoimiala, sivistystoimiala sekä tekninen toimiala. Opinnäytetyöni toimeksiantajan eli teknisen toimialan ylin päättävältä kuuluu tekniselle lautakunnalle. Päivittäisjohtamisesta teknisessä toimessa huolehtii tekninen johtaja. Hänen alaisuudessaan toimii useita henkilöitä vastaamassa omalta osaltaan eri toiminnan osa-alueista. Kuviossa 1 on esitetty teknisen toimialan-organisaatiokaavio tarkemmin.



KUVIO 1. Hollolan kunnan tekninen toimiala – organisaatiokaavio (Hollolan kunta 2010).

Hollolan kunnan talouden tasapainotusohjelmassa v. 2009 on tuotu esiin huoli kuntatalouden yleisesti heikentyvästä tilanteesta ja jatkuvasti vähentyvien verotu-

lojen vaikutuksesta palvelutuotannon tasoon myös omassa kunnassa. Hollolan kunnan tasapainotusohjelmaa on lähdetty toteuttamaan Kuntalain edellyttämän toimenpideohjelman mukaisesti. Toimenpideohjelma perustuu Kunta- ja palvelurakennelain 9. pykälään, jossa toimenpideohjelmasta on seuraavanlainen maininta:

Jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan tunnuslukuja heikommat ja ne ovat kahtena vuotena peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot, kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut ja ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi (Hollola 2009).

Hollolan kunnan toimenpideohjelman tarkoituksena on uudistaa kunnan palvelutuotantoa. Tavoitteena on löytää sellaiset toimintatavat, joiden avulla kunnan taloudellinen tilanne saataisiin kohenemaan, peruspalvelut pystyttäisiin jatkossakin turvaamaan ja asukkaiden luottamus oman paikkakunnan toimintaan saataisiin säilytettyä ennallaan. Kunnan tasapainotusohjelman toimenpideohjon mukaan teknisen toimialan alaisuuteen kuuluville tukipalveluille tulee löytää tulevaisuudessa uudenlaiset toteutusmallit. Tukipalveluiden tuottamisvastuuta pyritään muuttamaan siten, että palvelutuotanto siirretään asteittain kunnan omasta tuotannosta ulkoistamisprosessilla uusien palveluntarjoajien hoidettavaksi. Suunnitelman mukaan ulkoistaminen pyritään toteuttamaan vaiheittain vuodesta 2010 alkaen (Hollola 2009).

Palvelutoiminnan uudistamista ei kuitenkaan saatu toteutettua alkuperäisen suunnitelman mukaisesti, koska pohdinnat toteuttamistavasta ja -laajuudesta aiheuttivat erimielisyyttä luottamuselimissä. Lisäksi viivästystä aiheutti alkuvuoden 2010 aikana toteutettu Lahden seudun kuntajako- eli Uusikunta-selvitys, jolla selvitetiin Hollolan ja kahdeksan muun kunnan yhteistä kuntaliitosta. Uusikunta-selvitys valmistui kesäkuussa 2010, ja selvitykseen osallistuneet kunnat Lahtea lukuunottamatta päättivät, ettei yhdistyminen ole nyt tarpeellista. (Päijät-Hämeen liitto 2010).

Kuntaselvityksen jälkeen ulkoistamispäätöstä pohdittiin edelleen luottamuselimissä, ja syksyllä 2010 tekninen lautakunta teki päätöksen ulkoistamisen aloittamisesta Vesikansan alueelta kokeiluluonteisesti kesän 2011 aikana. Vesikansan alueella sijaitsee kaksi koulua, kaksi päiväkotia, terveystalo, vanhusten asumispalveluksikko Hellä-koti sekä Vesikansan varikko ja paloasematalo. Muutosprosessin toteutukseen palkattiin Konsulttitoimisto TPA Andersson Oy. Konsultin tehtäväksi tuli hoitaa ulkoistamisprosessin valmistelu. Julkisella haulla etsitään kiinteistötoimelle, ruokapalveluille ja siivouspalveluille Vesikansan alueelle uudet toimijat, jotka aloittavat tehtävässä 6.6.2011 alkaen. Sopimuskauden pituudeksi uusien toimijoiden kanssa on tulossa 2v + 1 optiovuosi (Raita 2010).

Konsulttitoimisto TPA Andersson Oy:n tekemän selvitystyön pohjalta ulkoistamisprosessi eteni Hollolassa toivotulla tavalla ja Hollolan kunta vei toiminnoista hankeilmoituksen HILMA:an vuoden 2011 alussa. Valintakriteerit määriteltiin siten, että päätös voitiin tehdä kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen mukaisesti. Painotukset valinnassa keskittyivät laatuun (70%) ja hintaan (30%). Määräaikaan mennessä tuli tarpeellinen määrä tarjouksia, joiden mukaan Hollolan kunta teki päätöksen uusien toimijoiden valinnasta. Jokaisen toimialan palvelutuo-
tanto alkaa Vesikansan alueella sopimuksen mukaisesti 6.6.2011 alkaen (Hollolan kunta 2011.)

2

TOIMINNAN STRATEGINEN KEHITTÄMINEN

Organisaation toiminnan kehittäminen ja tavoitetilaaan pääseminen vaatii pitkäjänteistä prosessointia, joka sisältää liiketoiminnan strategista suunnittelua, käytännön toteutusta ja jatkuva-aikaista arviointia, sekä suunnitelmien ja tavoitteiden päivittämistä. Strateginen suunnittelu toimii kaikissa organisaatioissa, niin yritysmaailmassa kuin julkisellakin sektorilla, koko toiminnan tulevaisuuteen suuntaavana perustana. Kuntasektorilla palvelu-, kunta- ja kaupunkistrategiat antavat kuntien toiminnalle suunnan ja päämäärän, joita kohden pyritään etenemään loogisesti

muun muassa johtamisjärjestelmää, viestintää ja palkitsemisjärjestelmiä kehittäen. Selkeiden tavoitteiden ja visioiden tulisi näkyä vahvasti organisaation kaikessa toiminnassa, ja kaikilla organisaatiotasolla, ylimmästä johdosta yksikkötason toimintaan asti. Toimivan strategian ylläpito ja päivittäminen vahvistaa kuntalaisten uskoa kunnan toimintaa kohtaan, ja samalla välittää kansalaisille viestin siitä, että kunnan johto ja päätöksentekijät ovat kiinnostuneita kuntalaisten hyvinvoinnista myös tulevaisuudessa. Lisäksi jatkuva toiminnan kehittäminen ryhdittää kuntataloudesta ja palvelutuotannosta vastaavien organisaatioiden ja yksiköiden toimintaa, koska se vaatii ajan hermolla pysyttelemistä ja toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten huomiointia. (Alhola & Lauslahti 2005, 64-66)

Kuntasektorilla voidaan laatia palvelustrategia, jonka avulla suunnitellaan ja kehitetään kunnan lakisääteisten, ja niin sanottujen täytäntöönpanopalveluiden, eli kunnan omassa päätösvallassa olevien palveluiden tuottamista. Palvelustrategian tekemiseen kuntia ohjaa Suomen Kuntaliiton vuonna 2003 antama suositus palvelustrategian laatimisesta. (Hollolan kunta/palvelustrategia). Pidempiaikaiseen ja kunnan kokonaisvaltaiseen toiminnan kehittämiseen kunnat voivat laatia kuntatai kaupunkistrategian. Niissä kunnan toimintaa tarkastellaan laaja-alaisesti sekä kunnan asukkaiden että kunnan toimijoiden, ja kuntaorganisaation näkökulmasta nykytilaa ja tulevaisuuden mukanaan tuomia mahdollisuuksia ja uhkia puntaroiden. Toiminnan kehittämiseksi asetetaan tietyt tavoitteet ja tarkoitus, ja määritellään keinot kuinka tavoitteet saavutetaan. Päämäärien saavuttamiselle ehdottomana edellytyksenä on myös käytännössä toimivan ja ajanmukaisen mittariston luominen, jotta asioita ja yksityiskohtia pystytään arvioimaan toiminnan edetessä. Väliarvioinnilla ja tavoitteiden uudelleen määrittelyllä varmistetaan tavoitteiden realistinen tavoitettavuus. (Ruoveden kuntastrategia).

Strategisen suunnittelun vaihtoehtoja voi olla useita erilaisia. Kunta voi lähteä toteuttamaan kasvu- ja innovaatiostrategian mukaista toimintatapaa. Tällöin strategiseksi tavoitteeksi valitaan uuden luomiseen ja innovatiivisia ratkaisuja tuottavaan toimintaan tähtääminen, jolla tuetaan tuotantotoiminnan kehittämistä. Heikosti toimivia ja vaikeasti ratkaistavia tuotannon aloja ja palveluita karsitaan.

Vahvaa tuloksellista toimintaa vahvistetaan entisestään investointeja lisäämällä. (Juntunen 2003, 63-64).

Valitessaan kustannustehokkuusstrategian, kunta voi lähteä voimakkaasti karsimaan palveluita, ja keskittämään palveluiden tuottamista vähentämällä alan toimijoiden määrää ratkaisevasti. Keskittyminen tuotannon tehokkuuden parantamiseen, se järkeistää toimintatapoja ja auttaa keskittymään olennaisiin asioihin esimerkiksi auttamalla hyödyntämään paremmin käytössä olevat logistiset, tuotannolliset ja informaatioteknologian tarjoamat ratkaisut. Asiakkaiden eli kuntalaisten tarpeet toimivat kuitenkin päällimmäisinä seikkoina toiminnan ohjauksessa, ja ne huomioidaan toiminnan jokaisessa vaiheessa tarkasti. (Juntunen 2003, 64).

Kolmas vaihtoehtoinen strateginen toimintatapa on vakauttamistrateginen näkökulma, jossa kuntaliitosten ja ulkopuolisten toimijoiden kanssa solmittavien yhteistyösopimusten avulla pyritään vakiinnuttamaan toiminta, ja takaamaan riittävä palvelutaso kuntalaisille. Vakauttamisstrategisessa vaihtoehdossa suunnittelun yksityiskohdat ja käytännön toteutuksen toimivuus ovat koko ajan etusijalla, mutta taloudelliset näkökulmat ja tiukka taloudenpito ohjaavat toiminnan kokonaisuutta tarkasti. Innovatiivista ja luovaa toimintaa ei katsota tässä tilanteessa järkeväksi, koska niiden käyttäminen vaatisi uusia taloudellisia panostuksia, eikä siihen vakauttamistilanteessa ole mahdollisuutta. (Juntunen 2003, 65).

Onpa sitten valittu strateginen vaihtoehto mikä tahansa edellä mainituista, johtamisella ja sen kehittämisellä on ratkaisevan tärkeä merkitys, kun tavoitellaan uudistusta ja muutosta. Osaavan ja motivoituneen henkilöstön säilyttäminen, sekä yhteisölliseen ja sitoutuneisuuteen tähtäävään työskentelykulttuuriin pääseminen vaativat johdolta erittäin vahvaa tilanneherkkyyden ja muuntautumiskyvyn hallitsemista. Strategisen ajattelutavan omaksuminen läpi koko organisaatorakenteen vaatii uudenlaisten ideoiden esiintuontia ja analysointia, operatiivisen työskentelytavan uudistamista ja tavoitteisiin, organisaatioon sekä työyhteisöön sitoutumista. (Juntunen 2003, 66).

Kuntahallinnon perusrakenteet vaativat globaalistakin näkökulmasta tarkasteltuna tulevaisuudessa uudistumista, ja kuntalaisten vastuunoton ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Valtiolta saadut apurahat pienenevät, ja näin kunnille tarjoutuu entistä paremmin mahdollisuus hyödyntää omia resurssejaan paremmin ja tehokkaammin. Lain takaamia palveluita ei voi huomattavasti karsia, mutta palveluiden tuotantotapojen uudistaminen on mahdollista johtamiskulttuuria muuttamalla, pitkäjänteisellä suunnittelulla ja yhteistyön lisäämisellä.

3 KUNNALLINEN PALVELUTUOTANTO

Suomalaisen yhteiskunnan perustana on aina ollut se, että kansalaisten peruspalvelut järjestää yhteiskunta ja palvelutuotannon käytännössä hoitavat kunnat. Komulaisen (2010, 53-55) mukaan jo 1970-luvulla puhuttiin ainakin Pohjoismaissa yhteiskunnallisesta kriisistä, koska huomattiin, etteivät julkisyhteisöt pysty vastaamaan palveluiden osalta niille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Kuitenkin 1980-luvulla peruspalveluiden tuotantoa ja taloudellisia panostuksia lisättiin OECD-maissa jonkin verran. Pian 1990-luvulle siirryttäessä taloustilanteet kiristyivät ja peruspalveluiden määrää lähdettiin Suomessakin supistamaan vaiheittain. Kiihtyvällä vauhdilla muuttuva julkinen palvelutuotanto on tulevien vuosikymmenten aikana yhä suurempien muutosten edessä. Kuntien palveluiden tuottamista säätelevät monet lait ja asetukset, joiden pohjalta jokaisen kunnan tulee miettiä, millä tavoilla ne kykenevät järjestämään kansalaisten perusoikeuksiin kuuluvat palveluita.

Kuntasektorilla palvelutuotannon raamit määrittelee kuntalaki, jossa kuntia yhä vahvemmin ohjataan palveluiden tuotannossa markkinaperusteiseen suuntaan. Tavoitteena on palveluiden tilaamisen ja tuottamisen eriyttäminen paremmin toisistaan. Perinteisesti kuntien palvelujärjestelmät ovat olleet valtion ohjauksessa niin hallinnollisesti kuin rahoituksenkin suhteen.

Kuntalakiin on useamman kerran tehty sellaisia muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet kuntien palveluiden tuotantovastuuseen. Vuonna 1997 tapahtui desentralisaatio eli päätösvallan siirtäminen vahvemmin paikallistasolle sekä deregulaatio eli julkisen ohjauksen ja sääntelyn vähentäminen. Näiden ansiosta kunnille avautui entistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa itse tuottamiensa palveluiden tasoon. Lisäksi vuonna 2001 uudistettiin kilpailu- ja hankintalainsäädäntöä, tehtiin muutoksia arvolisäverolainsäädäntöön ja RAY:n toimintamallia ja -tapoja uudistettiin. (Kuntaliitto 2009; Melin 2007, 13.)

Samaan aikaan verohallituksen kanta tulkinnassa yleishyödyllisyydestä tiukentui. Yleishyödyllisten yhteisöjen, kuten esim. kansalaisjärjestöjen, tulee pitäytyä jatkossa edunvalvonta- ja vaikuttamistoiminnassa sekä vertaistuen, vapaaehtoistyön ja auttamistyön organisoinnissa. Muutoksilla tavoitellaan sitä, että yhdistykset pystyvät säilyttämään verovapautensa. Myös uudistukset liikennevakuutus- ja tapaturmalainsäädäntöön toteutettiin samaan aikaan, ja voimaan tuli lisäksi uusi palvelusetelilainsäädäntö. Palvelusetelilainsäädännön käyttöönotto perustuu pitkälti samoin aspekteihin kuin muissakin palvelu-uudistuksissa. Näin ollen palvelujen kysynnän uskotaan jatkossa lisääntyvän, osaavan henkilöstön saannin vaikeutuvan ja asiakkaan valinnanvapauden katsotaan laajenevan uudella järjestelmällä. (Kuntaliitto 2009; Melin 2007, 13.)

Viimeisin kunnalliseen palvelutuotantoon ratkaisevasti vaikuttanut asia on v. 2005 Valtioneuvoston aloittama PARAS-hanke kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. PARAS- hankkeen tavoitteena on ”turvata asukkaille kuntien vastuulla olevat hyvinvointipalvelut myös tulevaisuudessa”. PARAS-hankkeessa suurimpana vaikuttajana on huoli peruskuntien kyvystä huolehtia hyvinvointipalveluiden tuottamisessa heikossa taloustilanteessa. Kuntien velkataakka ja verotulot vähenevät niin rajusti, että yksittäiset kunnat eivät pysty toimista selviämään yksin. PARAS-hankkeeseen on määritelty puitelaki palvelujen rahoitus-, järjestämis- ja tuottamisrakenteista. Valtioneuvosto on antanut samassa yhteydessä linjauksen kuntajakolain muutoksista sisältäen mahdolliset pakkotoimet, jotta palvelujen tuottamiselle saadaan kuntajaon uudistuksilla tarvittava väestöpohja. Tämän linjauksen pohjalta kunnat joutuvat päättämään annettujen raamien sisällä, miten ne järjestävät palvelut. (Melin 2007, 13; Raivio 2006.)

Kuntien omana sisäisenä toimintana toteutettu palveluiden tuottaminen on vähitellen tulossa tiensä päähän. Päätösvalta siirtyy yhä enemmän asiakkaille, jotka pystyvät jatkossa itse päättämään, miten ja minkälaisilla kustannuksilla tuotettuja palveluita he haluavat tulevaisuudessa käyttää. Palveluita siirretään kuntien välisen yhteistoiminnallisten organisaatiomallien, kuten kuntayhtymien tai terveystieteiden hoidettavaksi. Osa palvelutuotannosta tulee väistämättä tulevaisuudessa siirtymään yksityissektorin toimijoiden hoidettavaksi. Tavoitteena on julkisen palvelutuotannon piiriin kuuluvien palvelujen tuotteistaminen ja toiminnasta aiheutuviin todellisten kustannusten selvittäminen sekä asiakkaan osallistaminen palveluprosessin päätöksissä. Kun kunnallinen toimija päätyy palveluiden uudelleenorganisointiin esim. kilpailuttamisella, sen rooli muuttuu huomattavasti entisestä tuottajan roolista palveluiden tilaajan rooliin. Vaikka palveluiden tuottaja ja tuotantotapa muuttuu, palveluiden tilaaminen, ohjausvastuu ja rahoitus sekä laadusta ja määrästä huolehtiminen pysyvät edelleen kuntien toimintana. (Ahonen 2003, 23-24; Valanta 1999, 59; Melin 2007, 13.)

Vähentyneiden valtionosuusjärjestelmien ja kuntien kasvaneen autonomian seurauksena yhä suurempi osa peruspalveluista järjestetään kuntien taholta. Järjestämistavan ne saavat päättää itse. Von Bruunin (2005, 71) mukaan monenlaisten kuntien järjestämien pienten toimintojen muodostamien kokonaisuuksien sijaan on olennaista keskittyä lakisääteisten palveluiden kohtuulliseen ylläpitämiseen. Kuntien mahdollisuudet säilyttää palvelutarjontansa edes nykyisellä tasollaan vaikeuttaa tiukkeneva taloustilanne, suurten ikäluokkien kiihtyvän eläköitymisen aiheuttama mahdollinen työvoimapula sekä ikääntyvän väestön lisääntyvän palvelutarpeen vaikutus jatkuvasti kasvaviin sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin. Tällaiset seikat johtavat siihen, että kuntalaisten on jatkossa otettava yhä enemmän vastuuta omien palveluidensa osalta. Kunnissa ollaan vakavan arvioinnin edessä mietittäessä resurssien riittävyyttä järjestää laadukkaita peruspalveluita asukkaille tulevaisuudessakin. Edelleen Von Bruun (2005, 71) mainitsee mahdollisena kunnallisen palvelutuotannon rajojen määrittelijänä myös EU:n normiohjauksen muuttumisen entistä tiukemmaksi. Erityisesti kilpailu- ja palveludirektiivit tiukentuvat, jolloin ne tulevat varmasti vaikuttamaan myös kunnallisten palveluiden järjestämistapoihin entistä vahvemmin.

Palveluita tuotetaan asiakkaan hyväksi, päämäärien ja tavoitteiden täyttämiseksi. Useimmiten palvelua tapahtuu, kun sille on tarvetta ja kysyntää. Palveluiden tuotannolla pystytään myös herättämään piileviä tarpeita tai luomaan uusia tarpeita. Palveluiden tuottamista yleisesti tarkasteltaessa julkisen palvelutuotannon ero yksityissektorin palveluihin verrattuna liittyy Flynn'n mukaan (Todnem & Macleod 2009, 6) palveluiden rahoitusjärjestelyihin, palveluiden omistusoikeuteen ja henkilöstöjärjestelyihin. Julkisessa palvelutuotannossa pyritään tuottamaan pääasiassa sellaisia palveluita, joita kansalaisten kuuluu subjektiivisen oikeuden perusteella saada julkisyhteisön tai oman asuinkunnan tuottamana ja verorahoilla kustannettuna. Mutta raja julkisten ja yksityisten palveluiden tuotannossa ja hallinnassa ohenee koko ajan enemmän ja enemmän niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa ja ympäri maailmaa yksityistämisen lisääntyessä.

3.1 Tukipalvelut

Tukipalveluiksi kutsut palvelut eivät ole yksittäisiä tai tarkasti määriteltyjä tehtäviä. Ne ovat monenkirjavaa organisaation perustehtävää tukevaa toimintaa. Tukipalveluiksi voidaan kutsua mm:

- IT-alalla käyttöopastus, asennuspalvelut ym. ylläpitopalvelut asiakkaille.
- oppilaitosympäristössä tilahallinto, toimitilapalvelut, arkistotoimi, taloushallinto, henkilöstöhallinto ja tietohallinto.
- kiinteistönhoidon erilaiset pienkorjaukset, siivoukset ja piha-alueiden hoitotyöt
- sosiaali- ja terveydenhuoltoalan toiminnassa tukipalveluilla täydennetään kotipalvelun antamaa henkilökohtaista huolenpitoa ja tarjotaan apua itsenäisen asumisen tueksi, esimerkiksi siivousta, asiointi-, saattaja- ja kylvetyspalvelua. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010)

Kunta-alalla tukipalveluita voivat olla mm. Hollolan kunnan teknisen toimialan alaisuuteen kuuluvat kiinteistötoimi, ruoka- ja siivouspalvelut. Kuntien järjestämiä perus- tai tukipalveluita (mm. painatus, siivous, kuljetus ja ruokailu) kutsu-

taan hyvin usein lainsäädännössä myös täytäntöönpanopalveluiksi. Näiden palveluiden järjestämismalli on kunnan omassa päätäntävallassa, eli ne kuuluvat yleistoimialan palveluihin (Kilpailuvirasto 2001).

3.2 Kunnan velvollisuus järjestää lakisääteiset palvelut

Kansalaisilla on se käsitys, että kaikki kuntien järjestämät palvelut ovat lailla säädettyjä ns. viranomaisvelvoitteisia palveluita. Todellisuudessa on kuitenkin yllättävän vähän tehtäväalueita, joiden järjestäminen on kunnille lakisääteistä toimintaa. Kuntien pääasialliseksi tehtäväksi määritellään Kuntalain 1 §:ssa; elinvoimaisen, terveyttä edistävän, vaurauden hyvinvoinnin sekä turvallisen ja viihtyisän elinympäristön edistäminen asukkaiden hyvinvoinnin ja luonnon kestävän kehityksen turvaamisen ehdoilla kunnan omalla toimialueella. Kunnan perustehtävät koostuvat niistä tehtävistä, jotka se on ottanut tai ottaa itsehallintonsa nojalla hoitaakseen sekä jotka kunnan tehtäväksi lailla säädetään. Peruspalveluiden tuotannon valvonta, rahoitus ja hallinnointi ovat edelleen kuntien tehtäviä asukkaiden tasa-arvoisen kohtelun ylläpitämiseksi. (Kuntakoulutus Oy 2001, 37; Heuru 2001, 52-54.)

Kunnallinen palvelutuotanto jaotellaan kuntalain 2.1 § mukaan kahteen toimialaan: yleiseen ja erityistoimialaan. Yleisen toimialan tehtävät on määritelty ainoastaan yleislausekkeella, jonka mukaisesti näiden tehtävien ja palveluiden järjestämismuoto on kunnan omassa päätöksessä. Lausekkeen mukaisesti kunta voi sopimuksellisesti hoitaa yleisen toimialan tehtävät itse, yhteistoiminnassa toisten kuntien kanssa tai hankkia muilta palveluiden tuottajilta. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät ovat lakisääteisiä tai pakollisia tehtäviä, jotka on erikseen säädetty ja joiden tuottamisen rahoitukseen osallistuu valtio. Kilpailuviraston julkaisun (2001) mukaan opetus- ja sivistystoimi, terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto, yhdyskuntasuunnittelu ja -rakentaminen, ympäristönsuojelu sekä pelastustoimi ovat kuntalain ja muiden kunnallista palvelutuotantoa säätelevien lakien ja säädösten alaisia erityistoimialaan kuuluvia tehtäväryhmiä (Kilpailuvirasto 2001).

1.3.2000 voimaan tulleessa Perustuslain 124§:ssä selvennetään kunnallishallinnon osalta ne tehtävät, mitä kunnan toimintamuodoista ei voida yksityistää. Säännös on seuraavanlainen:

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Säännös merkitsee sitä, että kunta ei voi yksityistää julkista hallintotehtävää, ellei siihen ole lailla tai lain nojalla annettu oikeutta. Tulkinta erityistoimialan tehtävistä on kuitenkin monimuotoinen. Jokaista toimintoa tarkastellaan erikseen ja mikäli siihen lomittuu jotakin tukitoimintoihin luokiteltavaa toimintaa, tehtävän järjestämisuotoa toisin kuin kunnan lakisääteisenä palveluna voidaan yksittäisesti harkita (Heuru 2001,64-65).

3.2.1 Opetus- ja sivistystoimi

Valtio osallistuu opetustoimen rahoitukseen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain velvoitteiden mukaisesti. Opetuspalveluiden piiriin kuuluvia toimintoja on useita. Kunnilla on velvollisuus järjestää mahdollisuuksien mukaan esiopetusta kaikille 6 vuotta täyttäneille lapsille (Kuntakoulutus Oy 2001, 38-42).

Perusopetus on kaikille maksutonta yleissivistävää koulutusta luokka-asteilla 1-9. Perusopetuksen suorittaneille voidaan antaa yhden vuoden kestävä perusopetusta täydentävää lisäopetusta kymppiluokalla ja maahanmuuttajille voidaan järjestää perusopetukseen valmentavaa tai perusopetuksen sisältävää opetusta. Opetus ja opiskelumateriaali on kaikille perusopetukseen osallistuville täysin maksutonta (Kuntakoulutus Oy 2001, 38-42).

Toisen asteen koulutukseen opiskelijat siirtyvät oppivelvollisuuteen lukeutuvan, pakollisen 9 vuoden perusopetuksen jälkeen. Toisen asteen opetusta järjestetään lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa. Lukioissa annetaan yleissivistävää opetusta. Lukioihin opiskelijat valitaan valtakunnallisen yhteishakujärjestelmän kautta. Ammatillisissa oppilaitoksissa annetaan opiskelijoille ammattitaidon saavuttamiseksi tarpeellisia tietoja ja taitoja ammatin harjoittamiseen. Kolmivuotinen perustutkinto antaa kelpoisuuden hakeutua ammattikorkeakouluihin tai korkeakouluihin. Perustutkinnon lisäksi nykyään on mahdollista useissa ammatillisissa oppilaitoksissa suorittaa myös kaksois- tai kolmoistutkinto, jossa opiskelija voi suorittaa ammatillisen perustutkinnon lisäksi lukion pakollisen oppimäärän ja ylioppilastutkinnon. Ammatillisia oppilaitoksia ylläpitävät valtio, kunnat, koulutuskuntayhtymät tai yksityiset koulutuksenjärjestäjät ja opiskelijat niihin valitaan valtakunnallisen yhteisvalinnan kautta (Kuntakoulutus Oy 2001, 38-42).

Vuoden 1995 jälkeen on annettu ammattikorkeakouluopetusta useissa kymmenissä ammattikorkeakouluissa ympäri maata. Ammattikorkeakoulut ovat samoin kuin ammatilliset oppilaitoksetkin valtion, kuntien, koulutuskuntayhtymien tai yksityisten koulutuksenjärjestäjien ylläpitämiä (Kuntakoulutus Oy 2001, 38-42).

Opetus- ja sivistystoimen tehtäväalueeseen kuuluu myös kunnallisten kirjastojen ja kansalaisopistojen sekä museoiden, taideoppilaitosten, teattereiden ja kulttuuri- ja kongressikeskusten toiminnan ylläpito. (Kuntakoulutus Oy 2001, 38-42).

3.2.2 Sosiaali- ja terveydenhuolto

Sosiaali- ja terveydenhuolto jakaantuu kuntien ylläpitämänä kansanterveystyöhön ja erikoissairaanhoidon, ja kunnilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää sosiaalipalvelujen piiriin kuuluvia palveluita. Kansanterveystyöllä pyritään väestön terveydentilan ylläpitoon ja edistämiseen yksilön ja elinympäristöön kohdistuvan terveydenhoidon toiminnalla. Erikoissairaanhoidon sisältää lääketieteen ja hammaslääketieteen piiriin kuuluvien erikoisalojen mukaisia sairauden ehkäisyyn, tutkimiseen ja hoitoon sekä lääkinnälliseen pelastustoimintaan ja kuntoutukseen kuu-

luvia palveluita. Sosiaalipalveluita ovat sosiaalihuoltolain mukaisesti sosiaalityö, kasvatusta- ja perheneuvonta sekä kotipalvelut, joita annetaan lapsiperheille, vammaisille ja vanhuksille sekä pitkäaikaissairaille. Lisäksi toimialueeseen kuuluvat lasten päivähoito, jonka järjestäminen perustuu päivähoitolakiin (36/1973), lastensuojelu ja vanhustenhuolto (Kuntakoulutus Oy 2001, 38-48).

3.2.3 Yhdyskuntasuunnittelu ja -rakentaminen

Kunnan teknisen toimen vastuualueeseen kuuluvat yhdyskuntatekniset toimet ja teknisiin palveluihin kuuluvien katujen, vesi- ja viemäriverkoston ja kaatopaikkojen rakentaminen ja ylläpito. Samoin siihen kuuluvat kunnan tarvitseman kiinteistökannan rakennuttaminen ja ylläpito sekä viheralueiden kunnossapito. Kunnat ylläpitävät teknisen toimialan tehtäviä maapolitiikalla, kaavoituksella, mittaustoimella sekä rakennusvalvonnalla (Kuntakoulutus Oy 2001, 48-50). Auran ja Siitosen (1992, 55-72) mukaan yhdyskuntasuunnittelussa ja -rakentamisessa kunnalla on kolme erityistä tehtäväkokonaisuutta. Ensisijaisesti kunnan tulee luoda hyvät edellytykset rakentamiselle huolehtimalla yhdyskuntasuunnittelusta ja kaavoituksesta sekä niihin liittyvistä teknisistä ja taloudellisista vaatimuksista. Toisena tärkeänä tehtävänä on infrastruktuurin rakentamisesta ja kehittämisestä vastaaminen alueen tarpeiden mukaisesti. Kolmantena tehtävänä on hoitaa ja ylläpitää fyysisen ympäristön ja sen rakenteiden ja rakennusten hyvää kuntoa ja huolehtia vesi-, jäte- ja energiahuollon palveluiden laadukkaasta saatavuudesta lain määrittelemän tason mukaisesti.

3.2.4 Ympäristönsuojelu

Kuntien ympäristönsuojeluhallinnosta annetun lain mukaan kuntien tulee valvoa ja edistää ympäristönsuojelua. Asukkaiden terveellisen, viihtyisän ja virikkeellisen asuin ympäristön takaamiseksi kuntien on kehitettävä ja hoidettava asuin ympäristöä ja luontoa. Kuntien tehtäviä ovat ympäristönsuojeluun kuuluvat lupa- ja valvontatehtävät, ja kunnan ympäristönsuojelullisista toimista vastaavana henkilönä

on ympäristönsuojeluviranomainen. Kunnan viranomaisen tulee huolehtia sellaisista velvoitteista, joiden täytäntöönpano säädetään ilmansuojelu-, jäte- ja vesilaissa sekä vastata oman kunnan osalta ympäristönsuojeluun liittyvistä valvonnallisista tehtävistä ja raportoinneista. Ympäristönsuojeluviranomainen toimii vahvasti yhteistyössä kunnan muun organisaation kanssa, koska ympäristönsuojelulliset toimenpiteet linkittyvät hyvin usean toimialan tehtäviin. Joissakin kunnissa on tehty ympäristöasioiden edistämiseksi myös ympäristöohjelma. (Kuntakoulutus Oy 2001, 51-52.)

3.2.5 Pelastustoimi

Kunnan tehtävänä on huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista toimista ja ylläpitää väestönsuojelun valmiutta yhteistyössä palo- ja pelastusviranomaisten kanssa. Lisäksi on huolehdittava palotarkastuksista ja oman pelastushenkilöstön ammattitaidon ylläpitämisestä ja yleisön valistuksesta. Jokaisella kunnalla tulee olla palokunta joko kunnan omana toimintana tai sopimuspalokunnan palvelut ja päätoiminen palopäällikkö vastaamassa pelastustoimen toteutumisesta. (Kuntakoulutus Oy 2001, 53-54.)

4 PALVELUTUOTANNON ORGANISAATIOMUODOT KUNNALLISESSA TOIMINNASSA

Pohdinta kunnallisen palvelutuotannon toimimattomuudesta, tehottomuudesta ja korkeasta kustannustasosta on noussut huomionarvoiseksi asiaksi julkisia palveluita kohtaan kasvaneen tyytymättömyyden myötä. Yhteiskunnalliset ja globaalit muutokset maailmantaloudessa ja niiden vaikutukset yksilöihin korostuvat entisestään. Julkisia palveluita tarjoavat organisaatiot ja kuntasektori ovat vakavan mietinnän edessä pohtiessaan omaa selviytymistään tulevaisuuden haasteista. Selvää on, että tulevaisuus ei voi olla menneisyyden kaltainen ja muutoksia on tapahtuttava, mikäli kunnat aikovat selvittää valtiovallan ja yksilöiden tarpeiden taholta

annettuista velvollisuuksista. McLeod'n & Todnem By'n (2009, 11) mukaan kytymättömien sisäisten ja ulkoisten asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen ja muutosten läpivienti ei onnistu menestyksekkäästi ilman osaamisen, tietotaidon ja johtamistaitojen kehittämistä.

Jotta kunnallinen toimija voi ryhtyä uudistamaan omaa palvelujärjestelmäänsä toimivammaksi, sen tulee ennen muutosten alkuunpanoa tuntea oma toimintansa läpikotaisin. Aitoon kilpailutilanteeseen yksityissektorin toimijoiden kanssa ei ole järkevää hakeutua, mikäli oman palvelutuotannon kustannuslaskenta ja tuotteistaminen eivät ole kunnossa. Tuotteistamisen kautta pyritään saavuttamaan hyötyä suunnitteluun ja palveluiden järjestämiseen omana tuotantona tai hankintaan ulkopuolisilta palveluiden tuottajilta. Tuotteistamisprosessin avulla oma palvelutuotanto saadaan vertailukelpoiseksi muihin tuottajiin nähden ja todelliset kustannukset ja käytössä olevat toimintatavat läpinäkyviksi. Toimintatapojen uudistaminen voi tarkoittaa kuntasektorilla joko omien toimintamallien tehostamista kuntakonsernin sisällä, kuntien välisen yhteistoiminnan parantamista tai palveluiden kilpailuttamista yksityisillä palvelumarkkinoilla. (Melin 2007; Komulainen 2010.)

4.1 Organisaation sisäinen muutos

4.1.1 Toiminnan arviointi

Kunnallisen palvelutuotannon muutos kohti avoimempaa kilpailuympäristöä vaatii huolellisen paneutumisen vaihtoehtoihin tuotantomalleihin ja niiden ominaispiirteisiin. Ennen muutostoimenpiteiden valmistelua kuntien tulee kriittisesti tarkastella omien palveluidensa tasoa ja palvelutuotannon toimivuutta suhteessa kunnan strategiassa asetettuihin päämääriin. Päällimmäisenä tavoitteena on löytää vastaus siihen, kuinka hyvin tai huonosti kunta on onnistunut tehtäviensä hoidossa ja kuinka vahva vaikuttavuus tuotetuilla palveluilla on yhteiskunnallisesti ja kuntalaisille yksilöinä asiaa eettisessä mielessä tarkasteltuna. Eeettinen näkökulma nousee esiin silloin, kun tarkastellaan yksilöä koskevan tasa-arvoisen kohtelun ja oikeudenmukaisuuden toteutumista sekä demokratian toimivuutta. Kuntalaisten tulee saada poliittisilta päättäjiltä totuudenmukaisia vastauksia ja perusteluja teh-

dyistä päätöksistä. Kunnan kokonaisuudessa eettistä arviointia tarvitaan tarkasteltaessa kehitty mis- ja oppimiskyvyn parantamiskykyä, tuottavuuden tehostamista ja taloudellisen toiminnan hallintaa. (Melin 2007, 7-8; Creutz & Sundquist 2002, 61-63.)

Kuntien palvelutuotannossa toiminnan uudistuskyvyn ja -tarpeen arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- Onko palveluiden tarve osattu arvioida oikein sekä laadullisesti että määrällisesti ja tunnetaanko oma asukaspohja niin hyvin, että tiedetään minkälaisille palveluille on todellista tarvetta?
- Miten hyvin oman kunnan toimintaympäristö on hallinnassa, jotta ennakointi palvelutarpeiden muutoksissa toimii tarvittavalla tavalla?
- Minkälaista panostusta ja resurssointia tarvitaan jatkossa kehittämishankkeiden tehokkaan läpiviennin varmistamiseksi?
- Onko kunnalla toimintaa ohjaavien lakien ja asetusten riittävän hyvä tuntemus, jotta osataan ennakoida mahdolliset toiminnalliset esteet?
- Onko käytössä tarpeeksi toimiva tarkastuskäytäntö, jonka avulla arviointia ja kehittämistoimenpiteitä voidaan viedä eteenpäin? (Melin 2007, 7-8; Creutz & Sundquist 2002, 61-63.)

Omien vahvuuksien ja heikkouksien sekä keskeisten osaamis- ja kehittämisalueiden arviointia tehdään jatkuvana prosessina ennakoiden, toiminnan aikana tarkastellen ja jälkikäteen arvioiden. Minkä tahansa toiminnan arviointi on jatkumoa toiminnasta toiseen, jota voidaan kuvata esim. itsearviointiprosessin kehällä (Kuvio 2).



KUVIO 2. Itsearviointiprosessi (Creutz & Sundquist 2002)

Markkinointi on yleisesti liitetty yksityissektorin ja yritysten tuotteiden ja palveluiden myynnin edistämiseen, ei julkissektorin subjektiiviseen palvelutuotantoon. Uusien organisatoristen toimintamallien sekä toimivan markkina- ja kilpailuympäristön luominen tulee olemaan jatkossa kunnallisen tuotantotoiminnan vahvasti etenevä kehityssuunta. Kilpailuviraston vuonna 1998 käynnistämän Julkinen valta markkinoilla-hankkeen mukaan silloisessa hallitusohjelmassa on todettu kuntapolitiikkaa koskevassa osassa, että kuntien valtionosuusjärjestelmiä tarkistetaan. Lisätään kuntien mahdollisuuksia ottaa käyttöön erilaisia palvelujen tuottamismalleja sekä palveluseteli- ja sitoumusjärjestelmiä ja vahvasti pyritään parantamaan hinnoittelun ja rahoituksen läpinäkyvyyttä (Kilpailuvirasto 2001).

Markkinointiperusteisten toimenpiteiden hallitseminen on nousemassa jatkossa yhä tärkeämmäksi aspektiksi myös julkisissa palveluissa. Lakisääteisten kuntien tuottamien palveluiden osuus kaventuu jatkuvasti monien eri syiden seurauksena, ja tilalle tulee enemmän asiakkaan omilla varoilla kustannettavaa peruspalveluita täydentävää palvelutuotantoa. Saadakseen asukkaansa hankkimaan ulkopuolisten palveluiden tuottajien tarjoamia palveluita täydentämässä kunnan omia palveluita, tietoisuuden ja opastavan informaation oikea kohdentuvuus saadaan tehtyä vain asianmukaisella ja hyvin hallitulla markkinoinnilla. Markkinoinnin

hallitseminen tulee olemaan kunnallisessa palvelututuotannossa yleisempää, jotta yhä useamman julkisen organisaation toiminta saadaan hallitusti vietyä markkinaympäristöön (Kilpailuvirasto 2001).

Organisaation sisäisen uudistamisen keinoina voidaan käyttää joidenkin palveluiden osalta siirtymistä kuntakonsernin talousyksiköstä nettobudjetoituun kustannus- tai taseyksikköön. Sitä kautta toiminta voidaan muuttaa kunnallisen liikelaitoksen hoidettavaksi sekä lopuksi toiminta ohjataan kunnallisen osakeyhtiön hoidettavaksi.

4.1.2 Nettobudjetoitu kustannus- tai taseyksikkö

Nettobudjetoitu kustannus- tai taseyksikkö tarkoittaa kunnan sisäistä hallinnollista ja kirjanpidollista muutosta, jossa tiettyjen palveluiden osalta niiden taloudellinen toiminta eriytetään kunnan muusta toimintakokonaisuudesta. Taseyksikölle kohdistetaan kunnan talousarviosta tietty nettosumma, jonka se voi kohdentaa oman toimintansa resurssointiin. Taseyksikölle laaditaan oma tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase. Mutta tilinpäätöksessä se yhdistetään kunnan tilinpäätökseen. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2004; Harisalo ym. 2007, 131.)

Nettobudjetoidulla taseyksiköllä voi olla kunnan normaalista viranomaistoiminnasta poikkeavaa ulkopuolista liiketoimintaa, jolloin sen eriyttäminen muusta kunnan toiminnasta on entistä tärkeämpää. Nettobudjetoinnin kautta yksikön oma toiminta saadaan vertailukelpoiseksi yksityisten toimijoiden toimintaan nähden. Nettobudjetoinnin voidaan katsoa olevan liikeloudelliseen suoritetoimintaan tähtäävän kunnan muutosten esiaste kohti liikelaitostamista tai yhtiöittämistä. (Harisalo ym. 2007, 131; Kilpailuvirasto 2001.)

4.1.3 Liikelaitos

Kunnallinen liikelaitos määritellään Kuntalaissa liiketoimintaa harjoittavaksi kunnan toimintayksiköksi, joka tuottaa kunnan omiin toimialoihin liittyviä palveluita sisäisesti ja yhä useammin myös lakisääteisiä peruspalveluita yhteistoiminnassa kunnan muiden yksiköiden kanssa. Liikelaitoksen toiminnan perustamisesta päättää kunnanvaltuusto, joka päättää myös palveluiden ja maksujen yleisistä perusteista. Kunta ei voi kuitenkaan päättää maksuista täysin itsenäisesti, sillä maksujen määrittelyssä tulee huomioida omakustannusperiaatteen, yhdenvertaisuusperiaatteen ja aiheuttamisperiaatteen mukainen toiminta. Kunnanvaltuusto päättää liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista, joiden täytymistä liikelaitoksen oma johtokunta valvoo. (Kilpailuvirasto 2001; Kunnat.net 2011, Komulainen 2010; Melin 2007.)

Liikelaitos ei ole juridisesti itsenäinen vaan kuuluu kuntaorganisaatioon. Se voi kuitenkin tehdä oman toimivaltansa puitteissa myös yksityisoikeudellisia sopimuksia. Liikelaitoksen toiminnassa on noudatettava hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja huomioitava hallinto-, julkisuus- ja kielilain sääntöjä. Liikelaitokselle ominaisia yleispiirteitä ovat:

- se ei kilpaile avoimilla markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa
- se kattaa kulunsa maksutuloilla ja investoinnit katetaan tulorahoituksella pitkällä aikavälillä
- sillä on oma tuloslaskelma ja tase
- sillä pitää olla tavoitteiden seuraamista varten erilliskirjanpito
- se on velvoitettu noudattamaan hankintalainsäädäntöä hankinnoissaan.

(Finlex 2007; Kilpailuvirasto 2001; Kunnat.net 2011, Komulainen 2010; Melin 2007.)

4.1.4 Yhtiöittäminen

Yhtiöittämisellä tarkoitetaan kunnallisen toiminnan organisointia osakeyhtiömuotoon siten, että yhtiö on kunnan tai usean kunnan yhteistoiminnallinen muoto ja määräysvalta on omistajakunnilla. Osakeyhtiö ei kuulu kunnan organisaatioon, mutta omistajakuntien kuntakonserniin kyllä. Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö ja sen toiminnan tavoitteista päättää yhtiökokous yhtiöjärjestyksessä. Yhtiökokouksen jäsenistö koostuu mm. omistajakuntien edustajista. (Kilpailuvirasto 2001; Melin 2007.)

Kunnan omistamana osakeyhtiö ei eroa lainsäädännöllisesti yksityisistä osakeyhtiöistä. Se pystyy noudattamaan joiltakin osin liiketaloudellisia periaatteita ja kilpailemaan palveluiden tuotannossa yksityisten toimijoiden kanssa. Ulkoisen toiminnan laajuuden määrittelee omistajakuntien omistusosuus sekä yhtiöjärjestyksessä määritelty toimiala. Mikäli toimiala on määritelty rajoitetuksi ja toiminnan tavoitteeksi jotkin muut aspektit kuin voiton tavoittelu, osakeyhtiön toiminta rajoittuu silloin vahvasti vain omistajakuntien tarvitsemien palveluiden tuotantoon. Kunnallisen osakeyhtiön toimintaa säätelee osakeyhtiölaki ja myös kuntalaki, kun yhtiön hallitukseen valitaan kunnan edustajia sekä yhtiön toimialaa määriteltäessä. (Kilpailuvirasto 2001; Melin 2007.)

Osakeyhtiön velvollisuus hankintojen kilpailuttamiseen on periaatteellinen, sillä,

- jos vähemmän kuin 20% liikevaihdosta muodostuu omistajakunnan ulkopuolisesta tuotannosta, kuntaa varten tehtyjä hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa
- jos liikevaihtoa ulkopuolisesta toiminnasta tulee enemmän kuin 20%, myös omistajakunnan hankinnat tulee kilpailuttaa (Melin 2007).

Osakeyhtiöt ovat rahoituksellisesti omistajakunnista riippumattomia ja niillä on mahdollisuus hankkia rahoitus normaalisti rahoitusmarkkinoiden kautta. Kuitenkin ongelmatilanteissa omistajakunnat voivat joutua rahoittamaan osakeyhtiön toimintaa esim. osakepääomaa nostamalla, lainoilla tai takauksilla. Tämä käytäntö määritellään osakeyhtiölain 13 luvun 2§:ssä, jossa käsitellään osakeyhtiön selvi-

tystilaa. Kunnallisen osakeyhtiön toimintaan ei ole muutoksenhakuoikeutta vaan erimielisyydet tulee ratkoa yleisen alioikeuden kautta. (Melin 2007)

4.2 Kuntien välisiä yhteistoiminnan muotoja

Usein kunnallisen palvelutuotannon piiriin kuuluvien tehtävien järjestämisestä koituu varsinkin pienille kunnille taloudellisesti niin suuria rasitteita, että niiden on mahdotonta selviytyä velvoitteista yksin ilman toisen/toisten kuntien kanssa tehtävää yhteistyötä. Yhteistoiminnan muotoja on useita: kuntayhtymät, yksityisoikeudelliset yhteisöt ja joidenkin erikoispalveluiden ostaminen toiselta kunnalta. (Kuntakoulutus 2001, 67.)

Aina ei kuitenkaan ole tarvetta muodostaa erillistä organisaatiota, jonka kautta kunnat voivat harjoittaa yhteistoimintaa. Yhtenä hyvin yleisesti käytettynä muotona voi olla sopimusperusteinen yhteistyö, jossa kunnat solmivat keskenään sopimukset palveluiden (esim. jätehuollon palvelut, kuluttaja- ja velkaneuvonta sekä pelastustoimen yhteistyö) tai tavaroiden (seudulliset hankintaketjut) hankinnasta. Tällainen sopimuksellisuuteen perustuva yhteistoimintamalli on nopeasti organisoitavissa ja joustavaa käyttää sekä tehdä muutoksia. Lisäksi tällaisella yhteistyöllä on mahdollisuus saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä, koska sopimusyhteistyöhön kohdennettavat resurssit ovat pienet ja kustannuksiltaan edulliset. Kuntien väliseen sopimusyhteistyöhön mukaan tulo perustuu pääsääntöisesti vapaaehtoisuuteen. Joidenkin erityistoimialaan kuuluvien palveluiden osalta osallistuminen on lakisääteistä, jotta palveluiden saatavuus pystytään takaamaan riittävällä väestöpohjalla. Yhteistyöhön osallistuvat kunnat voivat perustaa sopimusyhteistyötä ylläpitämään ja kehittämään yhteisen lautakunnan, jonka jäsenistö koostuu yhteistyökuntien edustajista. Siihen voidaan ottaa jäseniä myös sopimuskuntien ulkopuolelta. Kustannukset jaetaan yhteistoiminnallisesti kaikkien osallistuvien kuntien kesken. (Kuntakoulutus 2001, 68)

4.2.1 Kuntayhtymät

Kunnat voivat yhteissopimuksella perustaa kuntayhtymän hoitamaan joitakin tehtäviä. Kuntayhtymä järjestää toimialansa puitteissa palveluita jäsenkunnilleen ja ostopalveluna ulkopuolisille asiakkaille perussopimuksen ja lakiin perustuvien puitteiden mukaisesti. Kuntayhtymän toimiala ei voi olla yleinen vaan sen tulee olla perusteltu hallinnon järjestämistapa. Kuntayhtymässä on oltava vähintään kaksi jäsenkuntaa, ja sen toiminta perustuu jäsenkuntien valtuustojen hyväksymään perussopimukseen. Perussopimuksessa tulee mainita kuntayhtymän nimi, kotipaikka, jäsenkunnat ja kuntayhtymän tehtävät. Lisäksi siinä on sovittava:

- kuntayhtymän päätöksenteon järjestämistavasta
- kuntayhtymän toimielinten jäsenten lukumäärästä ja heidän äänivaltansa perusteista. Äänivallalle voidaan asettaa enimmäis- ja vähimmäismääriä. Päätökset tehdään yleisesti yksinkertaisella enemmistöllä, mutta perussopimukseen voidaan määritellä myös päätökset, joiden päätökset vaativat määräenemmistön.
- mahdollisen yhtymäkokouksen toimivallasta ja tehtävistä.
- kuntayhtymän etua valvova ja edustava toimielin, joka tekee sopimukset sen puolesta sekä jolla on oikeus kuntayhtymän nimen kirjoittamiseen.
- jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja velkavastuusta sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista.
- jäsenkunnan mahdollisuudesta erota kuntayhtymästä ja kuntayhtymään jäseniksi jäävien kuntien asemasta
- hallinnon ja talouden tarkastuksen suorittamisesta.
- kuntayhtymän purkamisesta ja loppuselvityksen suorittamisesta (Heuru 2001, 441-448).

Perussopimukseen voidaan kirjata myös muita määräyksiä, mutta vain sellainen sopimus, jossa kaikki edellä mainitut asiat on sovittuna, on perussopimus. Perussopimusta voidaan muuttaa jäsenkuntien valtuustojen yhteisillä päätöksillä. Muuttamisen edellytykset riippuvat siitä, onko kyseessä vapaaehtoinen vai lakisääteinen kuntayhtymä. Vapaaehtoisen kuntayhtymän perussopimuksen muuttaminen vaatii kaikkien jäsenkuntien valtuustojen päätöksen. Lakisääteisessä kuntayhty-

mässä perussopimusta voidaan muuttaa, kun kaksi kolmannelsta (2/3) jäsenkuntien valtuustoista hyväksyy sen ja näiden kuntien yhteenlaskettu asukasmäärä on vähintään puolet kaikkien kuntayhtymään kuuluvien jäsenkuntien asukasmäärästä. (Heuru 2001, 443.)

Jäsenkunnat ovat vastuussa kuntayhtymän taloudesta perussopimuksen ehtojen mukaisesti eivätkä ne voi kieltäytyä suorituksesta, joka perustuu perussopimukseen. Kuntayhtymät ovat juridisesti itsenäisiä julkisoikeudellisia organisaatioita, joilla on omat hallintoelimet ja talous ja joiden toimintaa säädellään soveltuvilta osin kunnallisella lainsäädännöllä. Kuntayhtymät ovat yleisimpiä terveydenhuollon alalla. (Heuru 2001, 441; Kuntakoulutus Oy 2001, 68-69; Komulainen 2010.)

4.2.2 Yksityisoikeudelliset yhteisöt

Yksityisoikeudellisia yhteisöjä voivat olla esimerkiksi yhdistykset, osakeyhtiöt, säätiöt ja osuuskunnat. Tällaisten yhteistoiminnallisten yhteisöjen toimintaa säätelevät useat sopimusoikeudelliset lait ja säädökset, kuten yhdistyslaki ja säätiölaki sekä monet sopimusoikeuden normit. Yksityisoikeudellisten yhteisöjen perustamisen taustalla voi olla tarve luoda organisaatiomalli, jonka kautta on mahdollisuus yhdistää julkisen sektorin ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyö ja resurssit. Usein tavoitteena on löytää yhteistoimintatapa, jonka ei välttämättä tarvitse toimia täysin avoimilla markkinoilla, mutta joka vastaa toimintaympäristön vaatimuksiin. Yhteistoiminnassa on mahdollista hyödyntää kuntien osaamista ja paikallisten järjestöjen osaamista ja resurssointia. Kuntien välisissä yhteistyömuodoissa tällaiset yksityisoikeudelliset yhteisöt ovat yhä suosituimpia, koska ne tarjoavat kunnille mahdollisuuden nopeaan ja keskitettyyn päätöksentekoon ja toiminnan pyörittämiseen voidaan yhdistää niin julkista kuin yksityistäkin pääomaa. (Kuntakoulutus Oy 2001, 69; Melin 2007.)

Hyvin toimiva kuntien ja järjestöjen yhteistyömalli Suomessa on esim. Jyväskylän Seudun päihdepalvelujen säätiö. Säätiön toiminnassa on mukana neljä Jyväskylän seudun kuntaa, Keski-Suomen sairaanhoitopiiri, valtakunnallisia päidehuollon

järjestöjä, kuten A-klinikkasäätiö sekä useita paikallisia päihdetyön järjestöjä. Lisäksi liikelaitosluonteisten tehtävien hoitamiseksi ovat kunnat perustaneet yhteisiä jätehuoltoyhtiöitä ja matkailuyhtiöitä. (Kuntakoulutus Oy 2001, 69; Melin 2007.)

4.2.3 Palvelujen ostaminen toiselta kunnalta

Kuntalain mukaan kunnat voivat sopia keskenään siitä, että kunnan toimivaltaa voidaan siirtää toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Tällaista toimintamallia voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun tarvittava palvelu luokitellaan erityisasiantuntemuksen piiriin. Syynä voi olla myös palvelun tarpeen vähäisyys kunnassa ja oman viranhaltijan palkkaaminen tehtävän hoitamiseen on taloudellisesti kannattamatonta (esim. maataloussihteeri). Yhteistyömallilla tavoitellaan palveluiden järjestämisen turvaamista taloudelliset aspektit huomioon ottaen. (Kuntakoulutus Oy 2001, 67; Heuru 2001, 439.)

4.3 Palveluiden ulkoistaminen ja yksityistäminen

Kunnallisten peruspalveluiden alistaminen markkinatalouden armoille jonkin ulkopuolisen tahon hoidettavaksi voi hyvin hoidettuna toimintamallina tarjota suuriakin taloudellisia säästöjä ja parantaa palveluiden saatavuutta. Mutta huonosti hoidettuna se voi vaikeuttaa toimintaa entisestään ja johtaa huomattaviin resurssien menetyksiin ja alentuneeseen palvelutasoon. Kähkösen (2007) mukaan muutokset palveluiden tuotantotavoissa eivät saisi perustua pelkästään esimerkiksi pelkoon työvoiman saatavuudesta tai säästöjen tavoitteluun, vaan muutostavoitteen suudella pitäisi olla kauaskantoisemmat laatuvaatimukselliset perusteet. Kuntien tulisi pelkän muutosprosessoinnin sijaan tehdä omalle alueelleen sopiva kunnan palvelustrategiaan pohjaava suunnitelma markkinoiden avaamisesta. Tavoitteena on turvata laadukkaiden palvelujen saatavuus tehokkaalla tavalla tuotettuna ja markkinoiden avaaminen ulkopuolisille olisi pysyvä toimintamalli. (Fredriksson & Martikainen 2006, 13.)

Palvelutuotannon muutoksissa keinoina voidaan käyttää ulkoistamista kilpailutuksen kautta ja yksityistämistä. Yksityistämisen myötä koko julkisen toimijan omaisuus ja kaikki toiminnot siirtyvät myynnissä yksityiseen omistukseen. Ulkoistamisprosessissa itse toiminnan järjestäminen siirtyy ulkopuolisen toiminnan ohjauksen piiriin omaisuuden ja lopullisen päätäntävällän jäädessä julkisen toimijan haltuun. Merkittävin ero ulkoistamisessa ja yksityistämisessä liittyy siis omaisuuden hallintaan. Ulkoistamissopimus tehdään uuden toimijan kanssa usein määräaikaaisesti siten, että määräajan umpeutuessa sopimuksen jatkoa käsitellään uudelleen. Yksityistämispöytäkirjoissa omaisuuden ja toiminnanohjauksen osalta käytäntö on pysyvä. (Fredriksson & Martikainen 2006, 13.)

4.3.1 Ulkoistamisprosessi

Ulkoistamisprosessissa on yleisesti käytössä tuottajien väliseen kilpailuun pohjautuva palveluiden määräaikainen kilpailuttaminen. Palveluiden tilaaja (esim. julkinen toimija) pyytää sopivaksi katsomiltaan (rajattu) tai julkisella haulla (julkinen kilpailutus) tarjouksia määrällisesti ja laadullisesti tarkasti yksilöidyistä palveluista tai toiminnoista. Palveluiden järjestäminen ja palveluiden tuottamisen ehdot ilmoitetaan kilpailutuksen yhteydessä mahdollisimman tarkasti. Kilpailutusta säätelee hankintalainsäädäntö. (Fredriksson & Martikainen 2006, 13.)

Ulkoistamistoiminnassa syntyy palveluiden tuottajan ja tilaajan välille liikesuhde, jonka syvyys voi vaihdella sen mukaan, kuinka paljon liikesuhteeseen halutaan sisällyttää lisäarvoa tuottavia elementtejä. Pajunen (2001) mukaan luokitellut liikesuhteen syvyyden neljään eri kehitysvaiheeseen:

1. Pelkkään hintakilpailuttamiseen perustuvassa suhteessa asiakas hankkii toimittajalta pääasiallisesti sellaisia tuotteita, joita se ei kustannussyistä halua itse valmistaa. Toimittajia kilpailutetaan ahkerasti ja toimittajiksi valitaan halvimman tarjouksen tehneet. Sopimukset ovat yleensä lyhytaikaisia toimitussopimuksia. Toimittaja ei panosta asiakassuhteeseen syvemmmä

vaan keskittyy hintatehokkuuteen tuotekehittelyn sijaan. Kommunikointi asiakkaan ja toimittajan kesken jää yleensä hintaneuvotteluihin ja ongelmien selvittelyyn. Asiakas voi vaihtaa tavarantoimittajaa, kun on tyytymättömän tuotteisiin. Markkinoilla olevien toimittajien määrä on suuri.

2. Laatukilpailuttamisessa asiakas hankkii toimittajilta tuotteita, joita se ei pysty itse valmistamaan. Toimittajan valintaan vaikuttaa toimittajan kyky valmistaa tietyt laatuvaatimukset täyttäviä tuotteita mahdollisimman pienin kustannuksin. Asiakkaan ja toimittajan kesken ei synny syvempää asiakassuhdetta, vaikka asiakas ohjeistaa ja valvoo toimittajan tuotantoa varmistaakseen laatuvaatimusten täyttymisen. Toimittajalta ei odoteta oma-aloitteisuutta tai kehitysehdotuksia. Markkinoilla olevien toimittajien määrä on rajallinen tuotteille asetettujen laatuvaatimusten vuoksi.
3. Läheisessä asiakassuhteessa toimittajalta odotetaan oma-aloitteisuutta, erikoisosaamista ja kehittymiskykyä, joita hyödynnetään tuotannon suunnittelussa. Asiakas voi parantaa kilpailukykyään panostamalla yhteistyön kehittämiseen. Yhteistyö toimittajan ja asiakkaan välillä ulottuu organisaatiossa useisiin eri toimintoihin ja vuorovaikutus on luottamuksellista ja avointa. Epämuodollinen asiakassuhde motivoi toimittajaa panostamaan asiakaskohtaisiin investointeihin.
4. Strateginen kumppanuus antaa asiakkaalle ja toimittajalle mahdollisuuden pureutua avoimen ja intensiivisen kumppanuuden luomiseen ja yhteisiin tuotekehitysprojekteihin. Yhteistyö pohjautuu pitkäkestoiisiin sopimuksiin, joissa otetaan huomioon sopimuksen kummankin osapuolen tarpeet ja toiveet sekä tulevaisuuden suuntaviivat. Yhteistyötä tehostetaan suunnittelemalla logistiikka- ja kommunikaatiojärjestelmät integroiduiksi. (Pajarinen 2001, 13-15.)

Kunnallisen toimijan päätyessä kilpailuttamiseen sen rooli muuttuu entisestä tuottajan roolista palveluiden tilaajan rooliin. Uusi toimintamalli edellyttää vahvaa hankintaosaamista ja tarkkuutta tarvittavien palveluiden määrittelyssä, sillä lopullinen valvontavastuu on aina tilaajalla. Kokemusten mukaan julkisten palveluiden kilpailuttamisessa on syntynyt ongelmia juuri silloin, kun kunnallisella palvelun tilaajalla ei ole ollut riittävää tietoa tarvittavasta palvelusta. Näin ollen ulkopuoli-

set palveluiden tuottajat eivät ole voineet tarjota oikein kohdentuvaa palvelua kilpailukykyiseen hintaan (Kähkönen 2007).

Kilpailuttamisessa voivat olla ulkopuolisten toimijoiden lisäksi mukana myös kunnan omat yksiköt. Suositeltavaa olisi, että kunnan omaa palvelutuotantoa ja ostopalveluita voitaisiin käyttää palveluiden hankinnassa yhtä aikaa. Tällä tavoin pystytään parhaiten takaamaan palveluiden saatavuus ja turvaamaan kustannusten vertailumahdollisuus. Ns. rinnakkaistuotannon tulisi olla kunnan kokonaisstrategiassa suunnittelussa mukana, koska sen katsotaan ryhdittävän myös kunnan omaa toimintaa merkittävästi kustannuslaskennan ja palveluiden tuotteistamisen osalta sekä kunnan oman henkilöstön aseman turvaamiseksi. (Valanta 1999, 59-62; Kähkönen 2007.)

Julkisen sektorin palveluiden tuottamista ei aina nähdä elinkeinoelämän perspektiivistä tarkasteltuna houkuttelevana vaihtoehtona avoimeen markkinatilanteeseen verrattuna. Reilun kilpailuttamisen esteenä koetaan julkisen sektorin omien vahvojen tuotantoyksiköiden, liikelaitosten ja kuntien omistamien osakeyhtiöiden saaman subvention aiheuttavan kunnallisille toimijoille selvää kilpailuetua ulkopuolisiin toimijoihin nähden. Subvention kautta julkinen sektori säätelee ja ohjaa markkinoita sen sijaan, että se toimisi avoimena markkinapaikkana. Julkisella ohjauksella, sääntelyllä ja tuella voitaisiin ehkäistä markkinoille syntyviä vääristymiä ns. näennäismarkkinatilanteessa. Kaikkia ongelmia ei kuitenkaan niilläkään voida poistaa. Erityisesti paikallishallinnon palveluissa saattaa syntyä monopoli-ongelmia, jos tilaajia on runsaasti, eikä heillä ole kaikilta aloilta riittävää asiantuntemusta tai neuvotteluosaamista. Lisäksi kilpailuasetelmaa saattaa hankaloittaa harva asutus, pitkät välimatkat sekä alueen vähäinen palveluiden tarjoajien määrä, joiden vuoksi kilpailua ei välttämättä synny. (Kähkönen 2007.)

Koska palveluiden hankkiminen avoimilta markkinoilta kilpailuttamalla on luonnollisesti työläs, aikaa vievä ja osaamista vaativa prosessi, kunnat turvautuvat valitettavan usein päätöksissään palveluiden hankinnassa rajoitettuun kilpailuttamiseen. Se saattaa toki joissakin tilanteissa olla ainoa järkevä vaihtoehto, jos palveluiden tuottajia ei yksinkertaisesti ole kovin runsaasti tarjolla. Mutta päätyminen rajoitettuun kilpailuttamiseen ei saisi olla aina ainoa vaihtoehto, vaan jokaisen

kilpailuttamistilanteen pitäisi noudatella hankintalainsäädännön ohjeita ja siten siis sallia vapaan kilpailutilanteen luomisen markkinoille. Tällä tavalla kunnat pystyisivät saavuttamaan kokonaisuudessaan parhaat mahdolliset hyödyt. (Södergård 2001, 46-47.)

Kuten jo aiemminkin on todettu, kaikkia kunnallisia palveluita ei voi eikä saa ulkoistaa. Mitä tiukemmin palvelut kuuluvat erityistoimialaan eli lakisääteisiin palveluihin, sitä tarkemmin niiden tuottamistapaa ja tuotannon laatua tulee seurata ja kehittää omana toimintana tai yhteistyökuvioina toisten kuntien kanssa. Kuitenkin kunta-alallakin on paljon sellaisia palveluita, joiden tuottaminen voidaan ostaa ulkopuolisilta toimijoilta. Mitä suurempi palvelutuotannon alue on kyseessä, sitä suuremmalla syyllä on järkevää miettiä tuotannolliset ratkaisut uudella tavalla. Tällaisilla ratkaisuilla on usein erittäin suuri merkitys kunnan talouteen ja olemassa olevan henkilöstön asemaan. (Suomen Kuntaliitto 2001, 16-17).

Päätös palveluiden ulkoistamisesta kilpailuttamalla ei voi perustua olettamuksiin tai arvioihin kustannusvaikutuksista vaan se vaatii huolellisen vaihtoehtolaskelman ja edullisuusvertailun tekemisen päätösten pohjaksi. Palveluiden uudelleen organisoinnista ulkoistamisen keinoin syntyy kunnalle runsaasti erilaisia kustannuksia, jotka tulee huomioida vertailuissa. Jo olemassa olevan organisaation purkamiseen liittyy transaktiokustannuksia (eli sopimuksen valmistelun ja täytäntöönpanon tuottamia kustannuksia), valvonnasta ja kontrollista syntyviä kustannuksia, palvelutuotantoon uponneita kustannuksia, kuten sidotun pääoman kustannukset ja inhimillinen näkökulma eli työmotivaatio ja sen muuttuminen muutostilanteessa. Muita muutoksesta aiheutuvia asioita, joita ei voi rahalla mitata, ovat mm. tieto-taidon menetys, innovaatiokyvyn ja inhimillisen pääoman menettäminen. (Suomen Kuntaliitto 2001, 18.)

Mikäli kilpailutukseen osallistuu ulkopuolisten toimijoiden lisäksi myös kunnan oma tuotantoyksikkö, tämän yksikön tasa-arvoinen kohtelu muihin nähden tulee varmistaa. Palveluiden tilaajayksikkö ei voi olla kilpailutukseen osallistuva tuotantoyksikkö, vaan nämä toiminnot tulee olla eriytettynä. Kilpailutustilanteessa omalla tuotantoyksiköllä ei saa olla muita parempia oikeuksia. Eli käytännössä sitä tuotantoyksikön tarjoamat palvelut tulee olla huolellisesti tuotteistettu ja hin-

noiteltu samoin perustein kuin muillakin, jotta tarjoukset ovat vertailukelpoisia. Jos vertailussa on mukana kunnan oma yksikkö, vertailulaskelmasta pitää olla erotettavissa ne kustannukset, jotka joka tapauksessa aiheutuvat kunnalle huolimatta siitä, millä tavoin palvelut tuotetaan. (Suomen Kuntaliitto 2001, 19-21.)

Ulkoistamisprosessiin kuuluu yhtenä tärkeänä osana yhteistoimintamenettelyn (YT-neuvottelut) aloittaminen henkilöstöön kohdistuvista muutoksista jo hyvissä ajoin prosessin alkuvaiheessa. Onpa ulkoistamisen lopputulos mikä tahansa ja palveluiden tuottaja tulevaisuudessa kuka tahansa, jonkinlaisia muutoksia se joka tapauksessa aiheuttaa jo olemassa olevaan henkilöstöön. Yhteistoimintamenettelyn aikana pyritään löytämään erilaisia keinoja estää mahdollisten kielteisten henkilöstövaikutusten syntyminen. Muutos itsessään voi olla useille henkilöille positiivinen asia, koska työtehtävät muuttuvat ja mahdollinen työyhteisö ja toimintatavat muuttuvat. Odotettavissa voi kuitenkin joidenkin henkilöiden kohdalla olla kielteisten tuntemusten ja ajatusten syntymistä, jotka saattavat osaltaan vaikuttaa työmotivaation laskuun ja sairaspotilaisten lisääntymiseen. Avoin, rehellinen ja oikea-aikainen tiedottaminen sekä henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja kuuleminen edistävät osaltaan merkittävästi muutosten läpivientiä. Palveluiden hankkiminen ulkopuolisilta toimijoilta voi vähentää tarvittavan henkilöstön ja työn määrää pysyvästi. Henkilöstö voi mahdollisesti siirtyä liikkeenluovutuksella uuteen organisaatioon, mutta voidaan joutua turvautumaan myös osaaikaistamisiin, irtisanomisiin tai työyksikön/työtehtävien vaihtoon kunnan organisaation sisällä. (Suomen Kuntaliitto 2001, 23-25.)

Kunnallisten palveluiden kilpailuttamista ja sen vaikutuksia yhteiskuntaan, kunta-tilaajaan, kuntalaisiin yksilöinä ja yksityisiin palveluiden tuottajiin on hyvä tarkastella laajemmalla perspektiivillä. Alla olevissa taulukoissa on kuvattu tarkemmin kuntien käytössä olevat tuotanto- ja rahoitusvaihtoehdot sekä palveluiden käyttäjän että palveluiden tuottajan näkökulmasta (Taulukot 1 ja 2).

TAULUKKO 1. Tuotanto- ja rahoitusvaihtoehdot tuottajan näkökulmasta
(Södergård 2001, 18)

TUOTTAJARATKAISUT		RAHOITUS	
		JULKINEN	YKSITYINEN
TUOTANTO	JULKINEN	1.NETTOBUDJETOITU TULOSYSIKKÖ, YHTIÖITETTY TAI LIIKELAITOSTETTU YKSIKKÖ, KUNNAN SISÄINEN TILAAJA- TUOTTAJA-MALLI	2.SPONSORIT, ARVOPAPERIT, YKSITYISET VAKUUTUKSET
	YKSITYINEN	3. KILPAILUTUKSEN TAI PALVELUSETELIN AVULLA TAPAHTUVA YKSITYISEN SEKTORIN TUOTANTO	4.YKSITYISET YRITYKSET, YHDISTYKSET, JÄRJESTÖT, SÄÄTIÖT JA OSUUSKUNNAT

TAULUKKO 2. Tuotanto- ja rahoitusvaihtoehdot käyttäjän näkökulmasta
(Södergård 2001, 18)

KÄYTTÄJÄRATKAISUT		RAHOITUS	
		JULKINEN	YKSITYINEN
TUOTANTO	JULKINEN	5. VALINNANVAPUS JULKISEN TUOTANNON PUITTEISSA	6. KÄYTTÄJÄMAKSUT
	YKSITYINEN	7. KILPAILUTUS TAI PALVELUSETELI (FYYSINEN TAI IMPLISIITTINEN ESIM. SAIRASVAKUUTUSKORVAUS)	8. OSTO JA MYYNTI YKSITYISILLÄ MARKKINOILLA

Taulukoita tarkastelemalla voidaan löytää jokaisen toimijan kannalta kilpailuttamisen aiheuttamat muutokset. Kun kunta siirtyy tuottajaratkaisussa taulukon yksi mukaisesti vaihtoehdosta yksi (julkinen tuotanto ja rahoitus) vaihtoe-

toon kolme (yksityinen tuotanto ja julkinen rahoitus), kuntasektori voi saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä hyödyntämällä yhteistä kilpailutettua materiaali- ja palveluhankintaa. Näillä saavutetuilla kustannussäästöillä on siten mahdollisuus kehittää kunnan omaa toimintaa ja lisätä seudullista yhteistyötä. Yhteiskunnallisesti tarkasteltuna muutos vahvistaa erityisesti seudullista elinkeinoalan työllistämiskykyä ja vahvistaa yhteistyökuvioita alalla sekä julkisten että yksityisten toimijoiden kesken. Lisäksi palvelurakenteen tuotantotavan muuttuminen tuo mukanaan suuria muutoksia rahoituksen kohdentumiseen sekä verotulojen määrään. Euromääräisesti suuret muutokset saattavat vaikuttaa myös siihen, että kansainväliset isotkin alan toimijat kiinnostuvat yhteistyökuvioista ja tuovat mukanaan uudenlaisia toiminta- ja yhteistyömalleja. (Södergård 2001, 17-20.)

Taulukon kaksi mukaisesti käyttäjäsektorin siirtyminen vaihtoehdosta viisi (julkinen palvelutuotanto ja rahoitus) vaihtoehtoon seitsemän (yksityinen palvelutuotanto ja julkinen rahoitus), muutos tarjoaa kuntalaisille palveluiden käyttäjinä lisää valinnanmahdollisuuksia ja laajempaa palvelutarjontaa. Taloudelliset vaikutukset eivät ole kuntalaisille käyttäjinä suuria, koska kyse on kunnan järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevista palveluista. Yksityisten palveluntuottajien kannalta muutos palvelutuotannossa lisää työllistämismahdollisuuksia alueella merkittävästi ja kannustaa yksityisen palvelutuotannon kehittämiseen ja yrittäjyyteen markkinoiden laajentuessa. (Södergård 2001, 17-20.)

Yksi laajimmin kuntasektorilla käytössä olevista uudistetuista tuotantotavoista on ns. markkinaperusteinen puolittaismarkkinatilanne. Kunnan palveluita kilpailutetaan omasta tuotannosta yksityissektorin tai kolmannen osapuolen tuottamaksi. Puolittaismarkkinatilannetta voidaan kuvata hierarkkisen tuotantotavan ja aitojen markkinoiden välimuodoksi. Julkinen sektori on palveluiden tilaaja, ohjaaja ja rahoittaja ja palveluilla on usein kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita. Näennäismarkkinat toimivat tehokkaimmin silloin, kun saadaan aikaiseksi aito kilpailutilanne palveluiden tuottajien kesken ilman. Markkinoille pääsyn ja sieltä poispääsyn tulisi olla rajoittamatonta. Kunnallisen tuotannonohjauksen rinnalla tai vaihtoehtoisena sopimustuotantoon pohjautuvana näennäismarkkinoiden muotona voidaan mainita tilaaja-tuottajamallin käyttöön otto. (Ahonen 2003; Kähkönen 2007.)

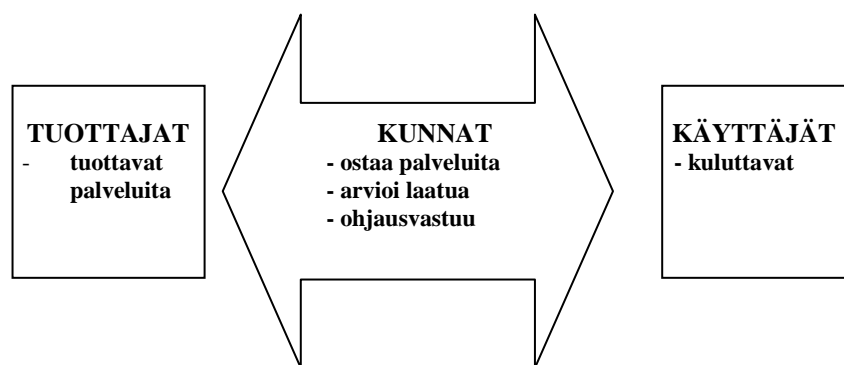
4.3.2 Tilaaja-tuottajamalli ulkoistetun palvelutuotannon perustana

Tilaaja-tuottaja-mallissa on tavoitteena erottaa palveluiden tilaajan ja tuottajan rooli vahvasti toisistaan sekä parantaa tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Eriyttäminen mahdollistaa kummankin osapuolen kehittymisen omassa pääasiallisessa tehtävässään. Se ei ole valmis suoraan käyttöön otettava ”sapluuna” vaan antaa mallin sille, millä tavoin palvelutoimintaa on mahdollista järjestää, jotta asetettuihin tavoitteisiin päästään. Toimintatapamuutos on laajavaikutteinen tapahtumaketju, jonka sisältöön vaikuttavat paikallisuuden osoittama ja hallintokuntien täydentämät ominaisuudet. Palveluiden tuotannon muutoksissa edetään vaiheittain kunnan ja toimialojen osoittamien suuntien ja poliittisiin päätöksiin pohjautuvien ratkaisujen mukaan. Avoimen kilpailutuksen käyttöönottoon kuntia kannustetaan yhä enemmän, sillä kunnat voivat saada sitä kautta laadukkaampaa ja joustavampaa palvelua kustannustehokkaammin tuotettuna. Tilaaja-tuottajamallin lisääminen julkisen sektorin toimissa edistää merkittävästi julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä. Huolellisesti valmisteltuna ja toteutettuna malli tarkoittaa todellista siirtymistä markkinaperusteiseen palvelutuotannon ohjaukseen. Toimintatapaa voidaan käyttää niin kuntasektorin sisällä (sisäinen tilaaja-tuottajamalli), palveluiden kilpailuttamisessa yksityisiltä markkinoilta (ulkoinen tilaaja-tuottaja-malli) sekä kuntien yhteisessä palvelutuotannossa ja yhteishankinnoissa. (Huuhtanen & Tuomivaara 2010; Kilpailuvirasto 2001; Komulainen 2010; Melin 2007.)

Tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto on nykyään yhä yleisempää suomalaisessa yhteiskunnassa. Itse toimintamalli on rantautunut Ruotsista, jossa se yleistyi kuntasektorilla vahvasti 1980-luvun aikana ruotsalaisen yhteiskunnan painiskellessa laajenevien talousongelmien kourissa. Mallia lähdettiin kokeilemaan myös Suomessa, kun julkisessa palvelutuotannossa alettiin yhä vahvemmin pohtia palveluiden tuotannon kustannustehokkuuden kohdentamista ja omien resurssien riittävyyttä palveluiden tuotantoon jatkossakin. Vain harvassa kunnassa tilaaja-tuottaja toimintamallia on toteutettu täsmällisesti, mutta sitä käytetään hyvin usein palvelutuotannon uudistuksissa pohjana ja esimerkkinä. Muutamat kunnat ovat tehneetkin mallin pohjalta omat sovellutuksensa (Oulu, Tampere, Raisio). Tilaaja-

tuottajamallin hyödyntäminen ei tarkoita automaattisesti sitä, että palvelut ulkoistetaan. Se voi auttaa myös kehittämään kunnan omaa sisäistä toimintaa ja tekemään kustannusrakenteen ja oman toiminnan kokonaisuudessaan läpinäkyväksi ja vertailukelpoiseksi. (Ahonen 2003, 24; Huuhtanen & Tuomivaara 2010; Melin 2007.)

Kunnallisessa palvelutuotannossa tilaaja-tuottajatoimintatavan käyttöönotto tarkoittaa sitä, että kunnat toimivat palveluiden tilaajina ja palveluiden tuottajina voivat olla joko kuntien omat yksiköt tai joku ulkopuolinen toimija. Yhteistoinnallisesti palveluiden hankkija ja tuottaja vastaavat kuntalaisille siitä, että valitut palveluiden tuottajat ovat parhaita mahdollisia toimijoita tuottamaan sellaisia palveluita, joille esiintyy tarvetta (Kuvio 3).



KUVIO 3. Tilaaja-tuottajamallin perusasetelma Valkaman (1994) mukaan (Ahonen 2003, 25)

Palvelujen tuottajayksiköstä riippumattoman tilaajayksikön tehtävänä on määrittää palvelujen tarve täsmällisesti ja hankkia palvelut asiakkaalle mahdollisimman kustannustehokkaasti. Tilaajan tulee luoda keskeiset seuranta- ja valvontajärjestelmät, joiden avulla mallin onnistumiselle luodaan edellytykset. Mallin onnistuminen on mahdollista vain silloin, kun tilaajalla on vahva asiantuntemus tilaamiensa palveluiden tarpeesta sekä kykyä priorisoida tarpeita tilanteen mukaan. Tilaajatahon tulee huolehtia koko prosessin ajan siitä, ettei huomio kiinnity pelkästään vain tilaajan ja tuottajan väliseen suhteeseen. Palvelujen hankinnassa tulee tarkkailla jatkuvasti myös palveluiden saajien ja tarjoajien välisten suhteiden tilaa. (Huuhtanen & Tuomivaara 2010; Melin 2007.)

Kunnallisen palvelutuotannon muutokset perustuvat kunnalliseen valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmään ja muutosten järjestämisen aikajänteenä on valtuustokausi. Käytännössä suunnittelu ja päätöksenteko kestävät kuitenkin usein paljon kauemmin, joten muutoksen toteutus on järkevää pilkkoa välietappeihin ja tavoitteita täsmentää matkan varrella. Muutosprosessin tehokas ja toimiva läpivienti edellyttää kaikkien organisaatiossa työskentelevien osallistumista. Myös suorittavaa työtä tekevien henkilöstöryhmien mukaan ottaminen ja kuuleminen on tärkeää. Muutosten suunnittelu ei saa tapahtua vain johdon taholta, koska toimien realistisuus ei silloin aina toteudu eikä muutoksesta tule välttämättä järkevää ja tekemiseen motivoivaa. Lisäksi eräs erittäin tärkeä seikka muutosten läpiviemisen onnistumiselle on asetetuista ajallisista ja päämäärällisistä tavoitteista kiinni pitäminen. Lipsuminen tavoitteista vähentää päätösten tekijöiden uskottavuutta, aiheuttaa helposti muutosvastarintaa ja vaikeuttaa muutosten jatkosuunnittelua. Sisäiseen tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen kuntasektorilla voi tarkoittaa sitä, että osa kunnan työntekijöistä siirtyy työskentelemään tilaajayksikön alaisuuteen ja osa tuottajayksikön alle. Tällainen asetelma saattaa aiheuttaa epäluottamusta varsinkin muutoksen käynnistysvaiheessa. Avoimella tiedottamisella ja keskustelulla muutoksen vaikutuksesta henkilöstön asemaan epäluulot saadaan nopeasti hälvenemään (Huuhtanen & Tuomivaara 2010).

Muutosten toteuttamistapoja on erilaisia riippuen siitä, minkä luonteinen muutos on ja kuinka nopeaan ja tehokkaaseen muutokseen tähdätään. Tapoja toteuttaa muutoksia ovat:

- tehden se ”kertarysäyksellä” läpi koko organisaation
- edeten askelittain yksiköittäin, toimialoittain tai maantieteellisesti alueittain
- seuraten edellä kulkevia muutosyksiköitä, joiden esimerkillä muutokset levitetään koko organisaatioon
- lähtien liikkeelle sieltä missä muutostarve on suurin (Huuhtanen & Tuomivaara 2010, 47).

4.3.3 Hollolan kunnan tukipalveluiden ulkoistamisen tavoitteet

Hollolan kunnan teknisen lautakunnan päätöksellä Vesikansan alueen palveluiden kilpailuttamisprosessin valmistelu annettiin ulkopuolisen konsulttitoimiston hoidettavaksi. Tavoitteena oli tilaajaosaamisen varmistaminen sekä uudenlaisen toimintamallin jatkuvuuden huomioiminen käytännön tasolla myös, kun sopimuksen sisältö on asianmukainen.

Hollolan kunnalla on selkeät tavoitteet palvelujen uudelleen järjestämiselle. Pyritään löytämään uudelleen järjestämisellä varmistus sille, että yksityinen palvelutuotanto voi olla todellinen vaihtoehto kunnalliselle palvelutuotannolle missä tahansa palvelussa. Ehtona on että sen tulee laadullisesti ja määrällisesti yltää samalle tasolle kuin palveluiden tuottaminen omana toimintana ja toimintamalli on kustannuksiltaan kilpailukykyinen. Jotta edellä mainitut tavoitteet täyttyisivät, edellytyksenä on se, että markkinatilanne on vakaa ja osaaminen varmistettu myös jatkossa. Kyse ei ole Hollolan kunnan kohdalla lyhytaikaisesta kokeilusta vaan tavoitteena on löytää palveluiden tuottamiselle pitkäjänteinen kumppanuus (Raita. 2010).

5 PUREUTUMINEN KUNNALLISEN PALVELUTUOTANNON SYÖVEREIHIN

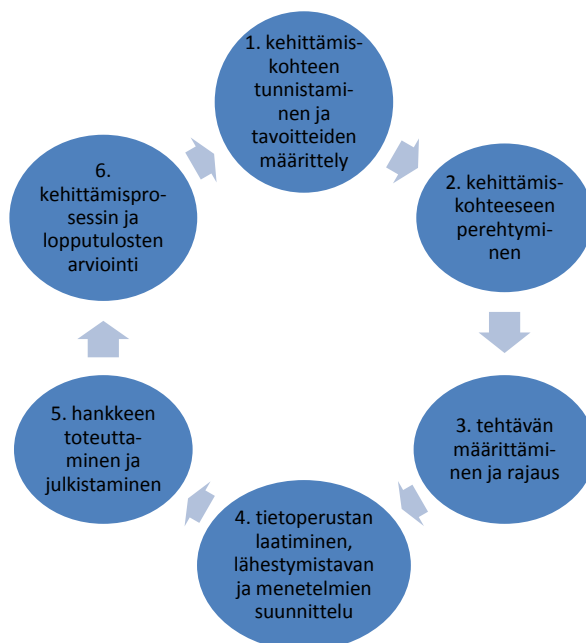
Tässä osiossa käsittelen opinnäytetyöni toteuttamista käytännössä, perustelen valitsemani lähestymistavat ja tutkimusmenetelmät. Lisäksi kerron puhelinhaastatteluiden tuloksista ja käyn läpi strukturoidun kyselyn vastaukset. Aihealue on niin laaja, että tarkoituksenmukaisen rajauksen tekeminen on ollut haastavaa. On ollut myös erittäin vaikeaa erottaa valtavasta saatavilla olevasta tietomäärästä sellaiset olennaiset asiat, jotka oikeasti koskevat juuri omaa aiheuttani konkreettisesti.

Opinnäytetyössäni tavoitteena on valitsemillani tutkimusmenetelmillä löytää tietoa siitä, millä tavalla kuntasektorilla palvelut järjestetään tällä hetkellä ja onko kunnilla suunnitelmia muuttaa palvelutuotantoa tulevaisuudessa jollakin tavalla nykyisestä.

5.1 Opinnäytetyön tutkimusmenetelmä

Pääasiallisesti opinnäytetyöni sivuaa tutkimuksellisen kehittämishankkeen määritteitä, vaikkakaan opinnäytetyöllä ei kehitetä varsinaisesti mitään vaan kerätään erilaisia menetelmiä hyödyntäen tutkimusjoukkoon kuuluvilta kunnilta tietoa palvelutuotannon järjestämisestä aikajänteellä menneisyys, nykyhetki ja tulevaisuudensuunnitelmat. Ojasalon ym. (2009, 19) mukaan tutkimuksellisen kehittämishankkeen lähtökohdat liittyvät aina organisaation tarpeisiin. Lähtökohtana voi olla esimerkiksi tarve saada aikaan muutosta tai kehittää toimintatapoja. Tutkimukselliseen kehittämishankkeeseen kuuluu käytännön ongelmien ratkaisua ja uusien ideoiden tuottamista.

Tutkimuksellisen kehittämishankkeen toteuttamista kuvataan jatkuvakiertoisena ja vaihe vaiheelta etenevänä prosessina kuviossa 4. (Ojasalo ym. 2009, 24) Vaikka asioita pyritään käsittelemään loogisena jatkumona, eri vaiheiden väliset yhteydet eivät selkeästi erotu, koska tavoitteista ja käsittelytavasta riippuen prosessin vaiheet saattavat limittyä vahvasti toisiinsa. Olennaisinta työn selkeyden kannalta on kuitenkin edetä asiayhteyksien mukaan loogisessa järjestyksessä



KUVIO 4. Tutkimuksellisen kehittämishankkeen prosessi (mukaeltu) (Ojasalo ym. 2009, 24)

Opinnäytetyössäni lähestymistapana on sekä tapaustutkimukseen liittyvät näkökohdat että myös ennakointi ja tulevaisuuteen liittyvän tiedon käsittely. Tapaustutkimuksessa tavoitteena on tarjota organisaatiolle informaatiota ja ideoita, joiden pohjalta se itse tai kehittämishankkeen toteuttaja tuottaa kehittämis ehdotuksia. Tapaustutkimuksessa ei viedä itse muutosta kehittämis ehdotusten pohjalta eteenpäin konkreettisesti vaan se jää kohdeorganisaation vastuulle. Kehittämisprosessin aikana pyritään asiakokonaisuuksia käsittelemään syvällisesti ja yksityiskohtaisesti (Ojasalo ym. 2009, 52-55). Opinnäytetyöni suuntautuu tapaustutkimuksen lähestymistavan mukaisesti tietynkokoisten kuntien palvelutuotannon järjestämistäpoihin ja pyrkii löytämään käytännön toiminnan ja kuntien strategian väliltä yhteyksiä. Mm. Kähkönen (2007) on tuonut esiin toivottavana tavoitteena luoda kunnille palvelutuotantoa tukeva ja ohjaava strateginen suunnitelma. Asioiden, jotka kirjataan strategiseen suunnitelmaan, tulisi näkyä vahvasti arkipäivän toiminnassa ja toimintojen suunnittelussa.

Ennakointi lähestymistapana tarkoittaa tulevaisuuden luotausta ja suunnittelua, ja sen tehtävänä on tarkastella kehittämisalueita pitkäjänteisesti ja systemaattisesti. Ennakoinnissa tavoitteena on löytää sellaisia kehittämiskohteita ja -aiheita, joista

koituu tulevaisuuden toiminnan kannalta paras mahdollinen hyöty taloudellisesti, organisatorisesti ja yhteiskunnallisesti (Ojasalo ym. 2009, 80). Kunnallisessa palvelutuotannossa on kuntien sisällä parhaillaan käynnissä muutosaalto, jolla tavoitellaan kustannussäästöjä, henkilöstön aseman vakauttamista sekä lakisääteisten palveluiden kohtuullisen tason turvaamista tulevaisuudessa ottamalla käyttöön uudistettuja toimintamalleja. Muutoksiin kuntia ohjaavat sekä niiden omat intressit että myös yhteiskunnan taholta tulleet palvelurakenneuudistuksen tavoitteet ja kuntalakiin kirjattavat muutokset. Tulevaisuuden tarpeisiin tutustuminen ja muutosten ennakointi on parasta mahdollista pohjatyötä, jota kunnissa voidaan tehdä pitkäjänteisesti omia resursseja hyödyntämällä. Ojasalon ym. (2009, 80-81) mielestä ennakointi vahvistaa muutosprosessissa mukana olevien osallistujien sitoutumista yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja helpottaa isoihinkin muutoksiin valmistautumista. Ennakoinnilla voidaan nähdä tulevaisuus myös mahdollisuutena toteuttaa pitkäaikaisia suunnitelmia hallitusti ja ratkaisukeskeisesti.

Kunnalliseen palvelutuotantoon liittyvät muutokset tulevaisuuden toimintaa silmälläpitäen voidaan tulevaisuuden tutkimuksen näkökulmasta tarkasteltuna katsoa megatrendiksi. Muutoksilla on suuri vaikutus niin yksilöihin kuin yhteiskuntaankin ja samanlainen suuntaus on meneillään globaalisti julkisen palvelutuotannon osalta. Megatrendi on yksittäinen ilmiö tai useiden ilmiöiden joukko, joka määrittää suurta joukkoa koskettaen tulevaisuuden suuntaa. Kysymyksessä voidaan katsoa olevan megatrendi, kun ilmiö määrittelee kehityksen linjaa laajasti ja sisältää jopa globaaleja vaikutuksia (Megatrendi 2005).

Käytän opinnäytetyössäni empiiristä eli havainnoivaa tutkimusta, jonka perusteella on mahdollista löytää tutkimusongelman sisältöön pureutuva ja yleistettävään ilmiöön pohjautuva syyseurausilmiö. Kehitettävälle asialle löytyy usein monenlaisia ratkaisumalleja tavoitteista riippuen (Heikkilä 2002, 139). Käytännössä tämä tarkoittaa opinnäytetyössäni sitä, että vaikka kuntasektorin toimintaa lakisääteisten palveluiden tuotannon osalta säätelevät vahvasti lait (esim. kuntalaki ja perustuslaki), monien muiden palveluiden toteuttamismuoto on kunnan oman päätätävällän alla ja mahdollisuuksia tuottaa palveluita erilaisissa organisaatiomalleissa on useita. Kunnan on vain itse kyettävä löytämään sille sopiva ratkaisu. Palveluiden tuotantotapaan vaikuttavat kunnan organisaatorakenne ja toimintaympäristö

sekä käytössä olevat resurssit (henkilöstö, taloustilanne, palvelustrategia yms). (Melin 2007).

Opinnäytetyön aineisto on kerätty hyödyntäen sekä kvantitatiivista (kysely) että kvalitatiivista (puhelinhaastattelut) tutkimusmenetelmää. Puhelinhaastatteluihin sekä strukturoituun kyselyyn osallistuvat kunnat päätimme palvelupäällikkö Ulla Raidan kanssa yhdessä kunnan asukasluvun ja palvelutuotannon organisaatiomuodon mukaan. Strukturoidun kyselyn tuloksista voidaan luoda kvantitatiivisen menetelmän mukaisesti määrällistä tietoa mitattavissa olevista asioista. Kvantitatiivisen tutkimuksen avulla selvitetään lukumääriin ja prosentuaalisiin osuuksiin liittyvää tietoa ja asioita voidaan havainnollistaa taulukoilla ja kuvioilla (Heikkilä 2002, 16; Vilkkä & Airaksinen 2004, 58). Kvalitatiivisella tutkimuksella pyritään ymmärtämään tutkittavaa kohdetta paremmin. Tutkittavien tapausten määrä on usein pieni, mutta analysoinnilla pyritään löytämään vahvoja perusteita tutkittavien kohteiden päätöksille eikä tarkoituksena ole tehdä tilastollisia yleistysiä (Heikkilä 2002, 16).

Puhelinhaastattelut olivat puolistrukturoituja haastatteluita. Puolistrukturoitu menetelmä tarkoittaa sitä, että kysymykset on tehty ja lähetetty etukäteen haastateltaville. Lisäksi kysymyksiä on mahdollista muuttaa tai jättää osa jopa kokonaan pois haastattelun aikana (Ojasalo ym. 2009, 97). En ole nauhoittanut enkä litteroinut haastatteluita, vaan olen tehnyt niistä muistiinpanoja haastatteluiden aikana. Haastatellut kunnat ovat Jämsä (Jämsän Ateria-, puhtaus- ja tekstiilipalvelut liikelaitos, haastattelu tehty 21.2.2011 klo. 13-13.35), Forssa (Loimijoen Kuntapalvelut Oy, haastattelu tehty 25.2.2011 klo. 13-13.40) ja Sastamala (Sastamalan Tilakeskus liikelaitos, haastattelu tehty 18.3.2011 klo. 9-9.40). Haastatteluiden tuloksien avaamisessa olen yksilöinyt vastaajat yksityiskohtien selventämiseksi.

Tutkimuksellisessa kehittämishankkeessa on mahdollista ja jopa suositeltavaa käyttää monenlaisia menetelmiä rinnakkain toisiaan täydentävinä. Tällä tavoin kehittämishankkeeseen saadaan erilaisia näkökulmia ja johtopäätöksiin tulee toisenlaista varmuutta kuin vain yhtä menetelmää käytettäessä (Ojasalo ym. 2009, 40). Omassa opinnäytetyössäni erilaisten aineistonkeruumenetelmien käyttö on ollut perusteltua siksi, että aineistonkeruun perusjoukkoon asukasmäärän mukai-

sesti valituissa kunnissa on käytössä erilaisia palveluiden tuotantotapoja. Puhelinhaastatteluihin osallistuneet kunnat ovat sellaisia, joissa oma palvelutuotanto on muutettu omasta tuotannosta toiseen organisaatiomuotoon. Puhelinhaastatteluissa esitetyt kysymykset koskivat lähinnä organisaatiomuutosta ja sivusivat hiukan myös tulevaisuuden suunnitelmia. Tärkein osio mielestäni puhelinhaastatteluissa on se, jossa haastateltavat ovat saaneet kertoa mielipiteitään muutosprosessin kokemuksista.

Etukäteen nähtäväksi lähetetyt ja haastattelutilanteessa läpikäydyt kysymykset kokonaisuudessaan ovat:

1. Milloin muutos palvelutuotannossa on toteutettu?
2. Käytettiinkö muutosprosessissa ulkopuolista selvitysmiestä (esim. konsulttia) vai tehtiinkö se omana sisäisenä toimintana?
3. Mitkä olivat muutoksen taustat ja tavoitteet?
4. Onko tavoitteisiin päästy?
5. Onko lähitulevaisuudessa näköpiirissä kuntaliitoksia, joissa kuntanne tulee olemaan osallisena?
6. Toiko muutos runsaasti muutoksia;
 - a. henkilöstön asemaan?
 - b. työnkuviin?
 - c. johtamisjärjestelmään?
7. Henkilökohtaiset kokemuksenne siitä, onko mielestänne muutos ollut oikea vai pitäisikö palvelutuotanto järjestää kunnassanne toisin?

Puhelinhaastatteluiden tulosten perusteella olen tehnyt webropol-ohjelmaan strukturoidun sähköisen kyselyn, jonka olen lähettänyt yhteensä 41 kuntaan käyttäen henkilökohtaista linkkiä. Valinnan henkilökohtaisen linkin ja julkisen linkin välille olen tehnyt vaiheessa, jossa mietin millä tavoin pystyn kontrolloimaan ketkä kyselyn saaneista ovat kyselyyni vastanneet ja ketkä eivät. Jälkikäteen ajateltuna valintani oli väärä, koska monet kyselyn henkilökohtaisen linkin kautta vastaanotaneista henkilöistä edelleen lähettivät sen jonkun muun henkilön vastattavaksi. Ehkäpä monta edelleen lähetetyn kyselyn saajaa on siihen vastannut, mutta heidän vastauksensa ei raportissa näy. Lähetin kyselyni vastaajille kahdesti, koska ensimmäisellä vastauskierroksella saatujen vastausten määrä jäi pieneksi. Vastausten kokonaismäärä ei muuttunut toisen kierroksen aikana olennaisesti, ja lopulliseksi

määräksi tuli 18 vastannutta/41 kyselyn saanutta eli vastausprosentti on 43,9%. Strukturoidun sähköisen kyselyn kysymykset ovat liitteessä yksi.

5.2 Puhelinhaastattelujen tulokset

Puhelinhaastatteluilla selvitin kolmesta kunnasta niiden käytännön kokemuksia palvelutuotannon muuttamisesta omasta toiminnasta kunnalliseen liikelaitokseen tai kunnan omistamaan osakeyhtiöön. Käsittelin puhelinhaastattelujen tulokset siten, että aukikirjoitin vastaukset omien muistiinpanojeni pohjalta lainkaan niitä tulkitsematta.

Kysymyksissä yhdestä viiteen käsiteltiin palvelutuotannon muutosprosessia sekä kuntaliitosasioita. Jämsässä liikelaitostaminen tehtiin kahdessa osassa siten, että v. 2008 alussa aloitti aterialiikelaitos, jolloin Jämsän kaupungin ja terveydenhuollon kuntayhtymän keittiöt yhdistettiin yhdeksi liikelaitokseksi. Vuonna 2009 toteutettiin kuntaliitos, jossa Jämsän kaupunki ja Jämsänkosken kaupunki yhdistyivät yhdeksi Jämsän kaupungiksi. Tällöin toimintansa aloitti Jämsän ateria-, puhtaus- ja tekstiilipalvelut liikelaitos. Vuoden 2008 liikelaitostamisessa käytettiin ulkopuolista toimijaa apuna, mutta toinen liikelaitostaminen hoidettiin kunnan omana sisäisenä toimintana, koska pohjatyö uudistamiselle oli jo tehty edellisenä vuonna, ja siitä saadut kokemukset olivat muutosprosessissa hyvänä tukena. Ennen liikelaitostamista kunnassa oli meneillään PARAS-hanke sekä talouden tasapainotusohjelman laadinta. Liikelaitostamisella haluttiin avata näkyväksi tukipalveluiden todelliset kustannukset ja helpottaa kustannusseurantaa kokonaisuudessaan. Lisäksi tavoitteena oli saada kaikkien kolmen toimialan ääni paremmin kuuluviin isossa asiamassassa. Myös toimialojen olemassaolo ja osaaminen saadaan näytettyä paremmin toteen liikelaitoksen kautta ja toiminnasta saada ”vakavampaa”. Perustavoitteena oli saada näkyviin oikeanlainen eurojen jyvitys ja asioiden käsittely helpommaksi. Kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana toteutuneita tavoitteita on Jämsässä jo useita. Liikelaitoksella on hyvä johtokunta, joka tukee yhteistyötä ja liikelaitoksen johtajan toimia. Useita todellisia toiminnan kustannuseriä on saatu osin näkyviin ja kahden toimintavuoden jälkeen on jo helpompaa

nähdä, mihin suuntaan toimintaa on järkevää kehittää. Yhteistyö ulkopuolisten asiakkaiden kanssa on monella tavalla helpottunut ja avoimuus lisääntynyt. Vaikka paljon on saavutettu hyviä asioita, edelleen mietinnässä on kuitenkin onko nykyinen toimintatapa oikea vai pitäisikö joiltakin osin tehdä jopa takaisin vetoja kunnan omaan toimintaan tai harkita yhtiöittämistä. Muutosprosessi saattaa jatkua siis edelleen. Koska Jämsän seutu on ollut jo aiemmin mukana useissa kuntaliitoksissa, toiveena olisi, että uusia liitoksia ei olisi näköpiirissä ainakaan vähään aikaan.

Forssan seudulla toimiva Loimijoen kuntapalvelut Oy perustettiin 1.1.2010. Yhtiöittämisessä Forssan aterial- ja puhtauspalveluliikelaituksen toiminta, kaupungin talous- ja palkkahallinto yhdessä Forssan seudun terveydenhuollon kuntayhtymän talous- ja palkkahallinnon kanssa muodostivat Loimijoen Kuntapalvelut Oy:n. Yhtiö tuottaa aterial-, puhtauspalvelu- ja taloushallinnon palveluita. Omistuspohja osakeyhtiössä jakautuu siten, että Forssan kaupunki omistaa yhtiöstä 60% ja Forssan Seudun Terveydenhuollon kuntayhtymä (FSTK) 40%. Ennen osakeyhtiöittämistä Forssan kaupunki teetti Gutta Oy:llä selvityksen taloushallinnon palveluista ja niiden tehokkaasta tuottamisesta. Selvityksessä etsittiin mahdollisuuksia tukipalveluiden osalta kuntien tai paikallisten julkisten organisaatioiden yhteistyön lisäämiseen. Itse osakeyhtiöittäminen tehtiin kunnan omana sisäisenä työnä. Forssassa yhtiöittämisen alkuperäisenä tavoitteena on ollut toiminnan järjeistäminen ja kustannusten avaaminen. Tavoitteena alusta alkaen on ollut INHOUSE-yhtiö, jossa omistajien ei tarvitse kilpailuttaa palveluiden hankintaa. Yhtiöittämisen yhteydessä asetetut tavoitteet ovat jo joiltakin osin täyttyneet, mutta runsaasti on edelleen muutettavaa ja opeteltavaa. Koska yhtiöittämisen yhteydessä tehtiin monia uudistuksia, mm. uudet talous- ja palkkahallinnon ohjelmistot, käynnistysvaikeuksia on ollut runsaasti.

Sastamalan Tilakeskus liikelaitos on 1.1.2009 toimintansa aloittanut kunnallinen liikelaitos, jonka vastuualueet ovat tilapalvelut, rakennuttamispalvelut sekä ruoka- ja siivouspalvelut. Liikelaitostamiseen liittyvät muutokset on tehty pääasiallisesti kaupungin omana sisäisenä työnä ja muutosprosessin aikana on sovellettu benchmarkingia hyvien käytäntöjen löytämiseksi Forssan kanssa tehdyllä yhteistyöllä. Sastamalassa on toteutettu useita muutoksia kaupungin organisaatiossa ja palvelu-

tuotannossa jo aiemminkin ja muutostoimenpiteet jatkuvat edelleen. Vuoden 2012 alusta aloittaa uusi Sastamalan ruoka- ja puhtauspalvelu Oy, jonka omistajina tulevat olemaan Sastamalan perusturvakuntayhtymä (15% osuudella), sairaanhoitopiiri (5% osuudella) ja Sastamalan kaupunki (80% omistusosuudella). Tätä yhtiöittämistä varten on teetetty ulkopuolinen selvitys v. 2009 Timo Kivistö Consulting Oy:llä. Osakeyhtiöön siirtyy ruoka- ja puhtauspuolen henkilökunta Tilakeskus liikelaitoksesta sekä sairaanhoitopiiristä ruokapalvelun henkilökunta. Sastamalan puhtauspalveluhenkilökunta jää jatkossakin sairaanhoitopiirin alaisuuteen.

Kysymyksellä kuusi etsittiin vastauksia siihen, minkälaisia muutoksia organisaatiomuutos on aiheuttanut henkilökunnan asemaan ja heidän työtehtäviinsä sekä johtamiskäytäntöön. Jämsän muutosprosessissa ns. kenttäväen asema ei muuttunut merkittävästi, vaikka joiltakin osin tehtiin tehtävien muutoksia ja siirtymistä yksiköstä toiseen henkilöiden omasta tahdosta. Työnkuvia yhtenäistettiin eri alueilla samoiksi, koska kuntaliitoksien myötä tuli esiin hyvin erilaisia työnjakoja ja tehtäväkuvia. Esimiesten osalta vastuualueet selkiytettiin ja keskitettiin sekä esimiesalais keskusteluyhteyksiä parannettiin. Päällikkötason tehtäviä selkiytettiin vastaamaan toimialoja niin, että ruokapuolen toiminnoista vastaa ruokapalvelupäällikkö ja puhtauspalveluilla on myös oma päällikkö. Luovuttiin siis yhteisnimikkeistöstä, joita oli jonkin verran käytössä aiemmin yhdistyneissä kunnissa. Itse johtamisjärjestelmiä ei muutettu täysin, vaan jo aiemmin hyväksi koettuja käytäntöjä jatkettiin ja niiden käyttöä laajennettiin.

Forssassa henkilöstön asemaan puhtaus- ja ateriapalveluiden puolella yhtiöittämisprosessi ei olennaisesti vaikuttanut, mutta talous- ja palkkahallinnon puolella tehtävänkuvia jouduttiin muuttamaan enemmän. Vaikka henkilöstö siirtyi osakeyhtiöön vanhoina työntekijöinä liikkeenluovutusperiaatteella, työnkuvia on ollut monilta osin välttämätöntä muuttaa.

Sastamalan liikelaitostamisprosessissa henkilökunta siirtyi uuteen organisaatioon vanhoina työntekijöinä liikkeenluovutusperiaatteella, mutta ennen siirtymistä henkilöstön tuli osallistua sisäiseen hakuun. Vaikka muutokset olivat joiltakin osin isoja ja vaikuttivat henkilöstön työtehtäviin, ne on saatu vietyä sangen hyvin läpi henkilökunnan keskuudessa ottamalla henkilöstö mukaan päätöksentekoon.

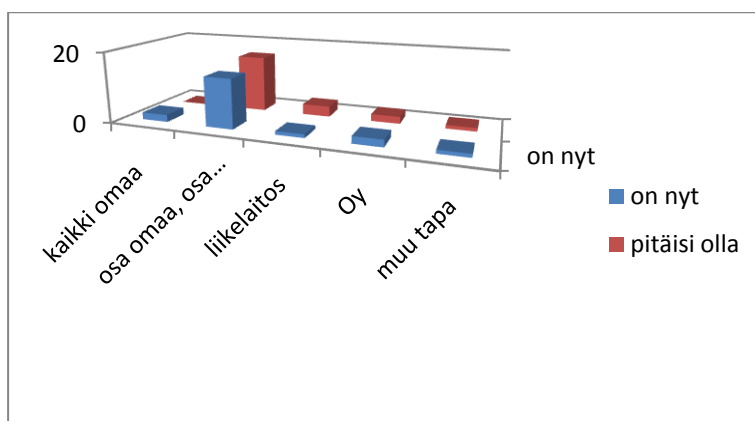
Kysymykseen seitsemän vastaajat saivat antaa henkilökohtaisia arvioitaan ja ajatuksiaan siitä, onko muutosprosessi ollut heidän mielestään perusteltu ja kertoa muita prosessiin liittyviä tuntemuksia. Jämsän vs. liikelaitosjohtajan mielestä ei palvelutuotannon järjestämiseen ole olemassa yhtä ja ainoaa oikeaa vaihtoehtoa. Tehdäänpä suunnan muutos mihin tahansa, päätösten ja suunnitelmien pitäisi olla mietitty pitkälle aikavälille ja tulevaisuuteen suunnaten. Parin kolmen vuoden suunnitelmista ei ole hyötyä. Ulkoistaminen omasta toiminnasta ulkopuolisen toimijan hoidettavaksi on hyvä vaihtoehto joiltakin osin, mutta ei kokonaan. Oma kunnan sisäistä tuotantoa tulee säilyttää, jotta jatkossa on referenssiä vertailla toimintojen tehokkuutta ja laatua sekä hintaa. Itse liikelaitostamisprosessissa on hänen mukaansa tullut yllätyksenä se, että ulkopuoliset ja oma kenttäväkikin mielsi alkuun liikelaitoksen olevan täysin kaupungin omasta toimesta ja hallinnosta sekä päätösvallasta irrallinen yksikkö. Kuuli sanottavan kommentteja ”hyvähän teidän siellä liikelaitoksessa on ...kun kaupungin alaisuudessa olisikin...”. Pikkuhiljaa on ymmärrys kuitenkin lisääntynyt ja tajutaan liikelaitoksen olevan edelleen osa kaupungin hallinnon alaista toimintaa, jolla onkin oma johtokunta päättämässä asioista ja omat tavoitteet.

Forssan osakeyhtiön johtajan mukaan uuteen yhtiömuotoon sopeutuminen ja yhteisen ajatusmallin löytyminen on ensiarvoisen tärkeää muutostilanteissa. Yhtiöittäminen on palvelumuotona hyvä, mutta jos organisaatiossa ei ole keskustelevalle ja avoin ilmapiiri, uuteen työympäristöön sisälle pääsy voi olla hankalaa. Vanhasta poisoppiminen tuntuu käytännössä hänen mukaansa olevan ajoittain erittäin työlästä toisille henkilöille. Jatkuva muutos ei ole hyvä vaihtoehto, vaan uuden järjestelmän sisäänajo on parasta tehdä ”kertarysäyksellä”, ei pikkuhiljaa muuttaen.

Sastamalan liikelaitosjohtaja totesi lyhyesti, että tehdyt muutokset ovat olleet järkeviä ja päätöksenteko joustavaa. Henkilökunta on saatu hyvin sitoutettua muutoksiin. Muutokset tulevat hänen mukaansa jatkumaan Sastamalassa edelleen.

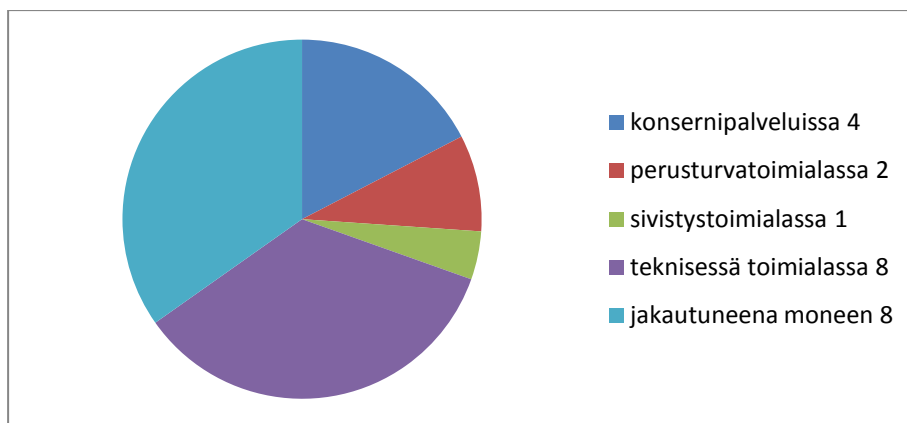
5.3 Strukturoidun kyselyn vastaukset

Kysymyksissä yksi – kolme käsiteltiin palvelutuotannon järjestämistä kolmen toimialan, ruoka-, siivous- ja kiinteistöpalveluiden osalta. Vastausten ristiintaulukoinnissa palvelutuotannon järjestämisestä nyt ja tulevaisuudessa on nähtävissä, että suurimmassa osassa kuntia palvelutuotanto on järjestetty jo tällä hetkellä monituottajamallilla ja tämän mallin katsotaan olevan myös paras mahdollinen tapa tulevaisuudessa. Vain kahdessa kunnassa kaikki kolme toimialaa tuotetaan nyt kunnan sisäisenä tuotantona, ja tämän ei nähdä olevan tulevaisuudessa enää mahdollista. Viidessä kunnassa palvelutuotanto on järjestetty joko kunnallisessa liikelaitoksessa, osakeyhtiössä tai laajennettuna tuotantomallina, jossa osa on omaa tuotantoa, osa ostopalvelua ja osa kuntien välistä yhteistyötä. Samansuuntaiset tuotantomallit näyttävät olevan myös jatkossa käytössä kyseisissä kunnissa.



KUVIO 5. Ristiintalukointi (n:18) : palvelutuotannon järjestäminen tällä hetkellä vs. tulevaisuudessa.

Siivous-, ruoka- ja kiinteistöpalveluiden toiminnot kuuluvat pääasiallisesti vastausten perusteella joko kunnan teknisen toimialan alle tai ne on jaettu kuuluvaksi usean eri toimialan alaisuuteen (Kuvio 6). Vastauksista ei kuitenkaan saa suoraa kuvaa todellisesta jakaumasta hallintoalojen kesken, koska kyselyyn vastaajia oli 18, mutta tähän kysymykseen on vastauksia kirjattu 23. Avoimista vastauksista on mahdollista saada hiukan selvennystä siitä, millä tavoin toimialajako on joissakin kunnissa tehty.



KUVIO 6. (n:18, mutta vastauksia 23) Siivous-, ruoka- ja kiinteistöpalveluiden jakautuminen eri hallintoalojen alaisuuteen.

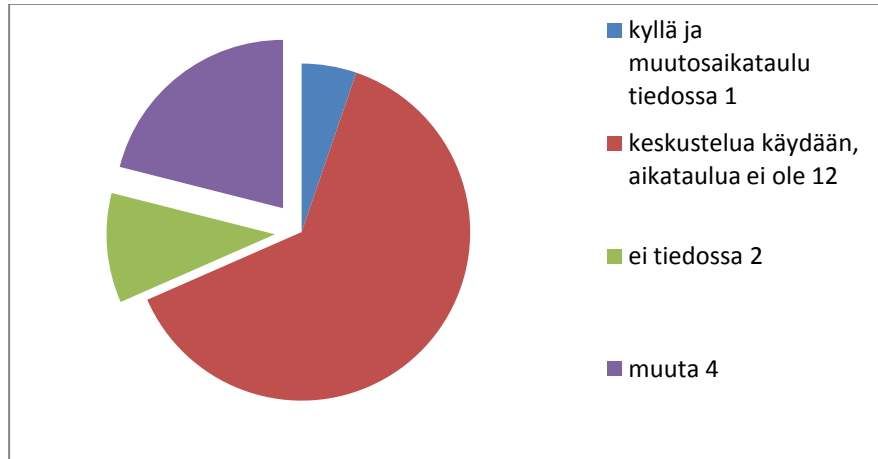
Avoimet vastaukset:

- keskushallintoon
- siivous ja kiinteistönhoito tekniseen, ruokapalvelut soster-alaan (=perusturvassa)
- ruokahuolto sivistystoimialaan, siivous- ja muu laitoshuolto tekniseen toimialaan
- siivous- ja kiinteistöpalvelut teknisen toimialan alaisuuteen, ruokapalvelut perusturvatoimialan ja sivistystoimialan alaisuuteen
- sivistys toimialaan ja tekniikka toimialaan
- Tukipalveluiden liiketoimintayksikköön, joka on kunnassa kirjanpidollinen taseyksikkö

Kysymyksien neljä – kymmenen avulla kartoitettiin palveluiden tuottamista tulevaisuudessa. Kuntaliitoksia on useissa kunnissa jo aiemmin tehty, joten suurimmassa osassa kuntia ei ole lähitulevaisuudessa suunnitelmia uusille kuntaliitoksille. Vain yhden kunnan osalta on tehtynä selkeä tavoite kuntaliitoksen toteuttamisesta, ja kolmessa kunnassa liitosmahdollisuudesta on keskustelua, mutta tarkkaa aikataulutusta sille ei ole vielä tehty.

Palvelutuotannon muutokset sen sijaan tuntuvat olevan kovasti ajankohtainen aihe. Kolmessatoista kunnassa on vastauksien mukaan muutostoimenpiteet aloitettu tai ainakin keskustelun alla ilman selkeää aikataulutusta. Vain muutamassa kunnassa muutokset on tehty lähivuosina, ja niitä ylläpidetään edelleen, tai joissakin kunnissa minkäänlaisia suunnitelmia muutoksista ei ole. Avoimista vastauksista

selviää paremmin, miten muutoksia on jo tehtynä tai miten niiden toteuttamista mietitään jatkossa.

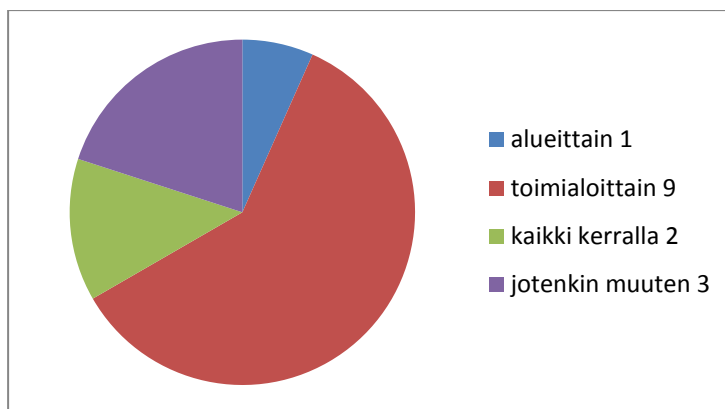


KUVIO 7. (n:18, mutta vastauksia 19) Tulevat muutokset palvelutuotannossa

Avoimet vastaukset:

- muutokset toteutettiin kuntaliitoksen yhteydessä 1.1.2009
- vasta viime vuonna organisoitiin palvelut teknisen toimialan alle erilliseksi nettoyksiköksi. Toiminnassa on sisäinen tukipalvelukeskus, joka käsittää koko kaupungin tilahallinnon, siivouspalvelut, ruokapalvelut ja IT-palvelut. Myöhemmin on takoitus tehdä tästä keskuksista liikelaitos (kenties jopa seudullinen?).
- koko ajana haetaan tasapainoa oman tuotannon ja ostopalvelujen välillä.
- liiketoimintasuunnitelman mukaisesti tarkastelemme jokaisen rakennushankkeen tai muun uudistuksen yhteydessä, tuotammeko palvelut itse vai oostammeko ulkoa.

Palvelutuotantoon tehtävät muutokset (Kuvio 8) on saatujen vastausten perusteella pääosin tarkoitus tehdä toimialoittain läpi koko kunnan organisaation. Vain yhdessä kunnassa muutos toteutetaan alueellisesti, kahdessa kaikki kolme toimialaa kerralla ja kolmessa kunnassa palvelutuotannon muutoksesta on omat ajatukset, jotka selviävät avoimista vastauksista.



KUVIO 8. (n:15) Palvelutuotannon muutostapa

Avoimet vastaukset:

- jokaista palvelua mietitään osana palvelukokonaisuutta.
- kiinteistönhoito sisällytetään tilalaitoksen taseyksikköön. Siivous- ja ruokapalvelut jatkavat omina toimialueinaan.
- muutokset tullaan toteuttamaan tukipalveluittain, pääosin toimipisteittäin

Muutosprosessoinnissa tapahtuu väistämättä muutoksia myös henkilöstön asemassa. Hyvin usein käytössä on ns. liikkeenluovutusperiaate, jossa vanha henkilökunta siirtyy uuteen organisaatioon automaattisesti vanhoina työntekijöinä. Tämä malli on kaikista yleisin myös kyselyyn vastanneissa kunnissa, joissa lähes jokaisessa henkilöstö tulee siirtymään muun toiminnan mukana automaattisesti. Yhdessä kunnassa on tarkoituksena käyttää sisäistä hakumenettelyä, jonka kautta vanhalla henkilöstöllä on mahdollista hakeutua työskentelemään uuteen organisaatioon. Yhden kuntavastaajan vastauksesta ilmenee myös käytäntö, jossa uusi palveluidentuottaja hankkii henkilöstön uuteen perustettavaan yksikköön.

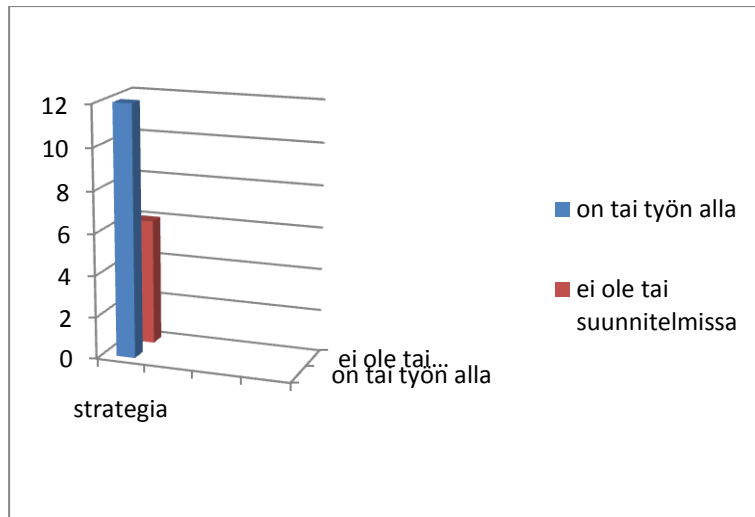
Entisiä käytänteitä ja johtamisjärjestelmiä tullaan vastaajien mukaan organisaatiomuutoksen tapahtuessa tarkastelemaan kriittisesti, jotta uudelle toimintatavalle löydetään mahdollisimman sopivat tavat toimia ja johtaa. Neljässä kunnassa nykyisten johtamistapojen katsotaan olevan jo niin kehittyneitä, että ne on hyvä viedä edelleen myös uuteen organisaatioon muutosten yhteydessä. Kolmessa kunnassa sen sijaan on tulossa uusi johto ja sitä myöten oletettavasti myös johtamisjärjestelmä ja -käytäntö tulevat muuttumaan. Kolmen kunnan vastaajilla on omat näke-

myksensä ja ajatuksensa johtamisesta uudessa organisaatiossa. Heidän ajatuksensa selviää alla olevista avoimista vastauksista.

Avoimet vastaukset:

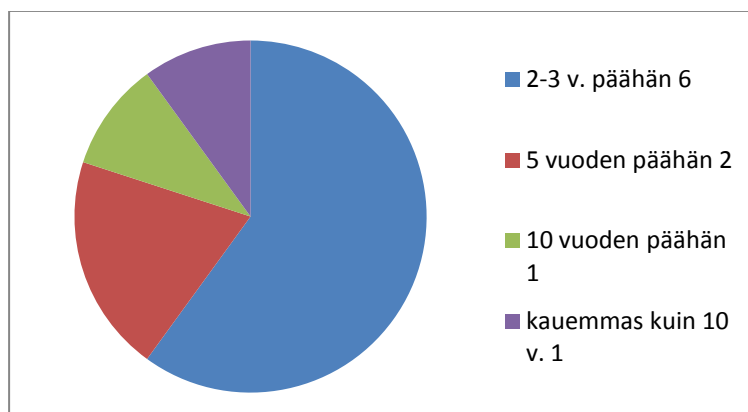
- viime vuonna nettoyksiköksi perustettu Sisäinen tukipalvelukeskus on johtamisjärjestelmän rakentamis- ja sisäänajovaihe ajatellen myöhemmin todennäköisesti perustettavaa liikelaitosta. Liikelaitoksessa taas saattaa olla tarpeita kehittää johtamisjärjestelmää edelleen. Myös uusi johto voi tällöin tulla kysymykseen ja siten tuoda omia ajatuksiaan mukaan.
- johtaminen on taitolaji. Johtamiskulttuuri on kiinni ylimmän johdon näyttämästä esimerkistä.
- valvomme sopimuksien toteutumista ulkoistettujen palvelujen osalta.

Kunnallisen palvelutuotannon tulisi pohjautua kunnan kokonaisvaltaiseen strategiaan. Tässä kysymyksessä selvitetään sitä, onko kunnilla jo olemassa valmiina palvelutuotantoa ohjaava strategia, ja kuinka pitkälle tulevaisuuteen se ulottuu. Ristiintaulukoinnista selviää, että kunnallisen palvelutuotannon ohjauksessa käytetään hyvin yleisesti strategiaan pohjautuvia suunnitelmia, koska yli puolella vastanneista kunnista palvelustrategia on jo olemassa valmiina, tai sellaista tehdään parhaillaan. Kolmella kunnalla strategiaa ei ole, mutta suunnitelmissa sellainen kuitenkin on. Vain kolmessa kunnassa strategian laatimisesta ei ainakaan tässä vaiheessa ole olemassa olevia suunnitelmia.



KUVIO 9. Ristiintaulukointi (n:18) Strategia on jo olemassa tai tehdään parhailaan vs. strategiaa ei ole tai on suunnitelmassa.

Palveluiden tuottamista ohjaava strategia on vastausten mukaan yleisemmin tehty melko lyhyelle aikavälille eli kahden kolmen vuoden päähän ulottuvaksi reilusti yli puolella vastaajakunnista (Kuvio 10). Viiden vuoden aikajänteelle strategia on tehty kahdessa kunnassa, 10 vuoden päähän yhdessä ja pitkän aikavälin eli yli 10 vuoden päähän ulottuvaksi strategia on yhdessä kunnassa.



KUVIO 10 (n:10). Palvelutuotantoa ohjaavan strategian aikajänne

5.4 Tulosten arviointia

Päällimmäisinä asioina jokaisesta puhelinhaastattelusta nousivat keskeisesti muutoksen tavoitteet ja henkilöstön asema muutostilanteessa. Kaikkien haastateltujen mukaan organisaatiomuutosten taustalla on ollut tarve selkiyttää ja tehostaa palvelutuotantoa. Opinnäytetyöni teoriaosuudessa nämä samat seikat ovat tulleet useita kertoja esiin, kun on haettu perusteita kunnallisille muutosprosesseille. Nyt etsitään ratkaisevia keinoja parantaa tuotettujen palveluiden tehokkuutta kuten Ahonen (2003,23) tuo kirjassaan hyvin esiin. Tuloksellisuuden ja tehokkuuden parantaminen yhdessä rinta rinnan toimivat strategisen suunnittelun kulmakivinä ja lisää potkua tehostamiselle antaa myös huoli laadukkaiden palvelujen jatkuvuuden turvaamisesta. (Valanta 1999, 61.)

Vanhuusväestön palveluiden tarpeen lisääntyminen ajaa kuntia taloudellisessa selviytymisessä entistä ahtaammalle, joten keinoja tehostaa ja pienentää kustannusvaikutuksia muiden palveluiden osalta on pakko löytää. Melin (2007) tuo esiin sen, että tulevaisuudessa kunnat ja yleisesti ottaen julkinen sektori painii työvoimapulan aiheuttamien ongelmien kanssa. Käytännön järjestämisiongelmiin lisäksi kuntasektorilla joudutaan yhä tarkemmin huomioimaan myös kilpailulainsäädännön ja kuntien talouden tasapainotusohjelmien antamat määräykset. Näillä toimenpiteillä palvelutuotannon muutoksia ohjataan omasta sisäisesti tuotetusta palvelutuotannon ratkaisusta ulkopuolisilta hankittaviin palvelupaketteihin.

Huoli laadukkaiden palvelujen ja osaavan työvoiman saatavuudesta jatkossa ohjaa taloudellisten seikkojen ohella myös Hollolan kuntaa uudistamaan omaa palvelutuotantoaan. Hollolassa on tehty kovasti töitä sen eteen, että on löydetty ratkaisu siitä, millä tavoin asukkaiden ja kunnan toimivuuden näkökulmasta katsottuna palvelutuotantoa olisi tarpeellista muuttaa. Eri vaihtoehtoja on punnittu huolellisesti ja päätöksenteko muutoksista on varmasti ollut hyvin vaikeaa. Tästä kertonee se, että lopullisten ratkaisujen aikaansaaminen oli pitkälinen ja tunteita kuohuttava prosessi.

Hollolassa on päätetty lähteä kokeilemaan palvelutuotannon ulkoistamista kilpailutuksen kautta alueittain, ja saatujen kokemusten perusteella päätetään jatkosta

kunnan muiden alueiden osalta. Kuten palvelupäällikkö Ulla Raita totesi joulukuun 2010 tapaamisessamme, yksityinen palvelutuotanto voi olla todellinen vaihtoehto kunnalliselle palvelutuotannolle missä tahansa palvelussa. Mutta sen tulee laadullisesti ja määrällisesti yltää samalle tasolle kuin palveluiden tuottaminen omana toimintana ja uuden toimintamallin tulee olla kustannuksiltaan kilpailukykyinen (Raita 2010)

Ennen Vesikansan alueen palvelutuotannon kilpailutusprosessia on Hollolan kunnan oma palvelutoiminta tuotteistettu ja hinnoiteltu yhdenmukaisin kriteerein avoimilla markkinoilla toimivien palveluiden tuottajien kanssa. Näin ulkopuolisilta tulleita tarjouksia on pystytty vertaamaan kunnan sisäisen tuotannon kustannuksiin. Tuotteistamisella on tehty oman kunnan tuotanto läpinäkyväksi ja vertailukelpoiseksi muiden toimijoiden kanssa, ja kilpailutusprosessi kaikille avoimeksi hankintalain periaatteiden mukaisesti. Ennen varsinaisen hankintailmoituksen viemistä HILMA:an (työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan), Hollolan kunta julkaisi HILMA:ssa ennakkoilmoituksen tulevasta hankintailmoituksesta. Myös itse hankintailmoitus julkaistiin HILMA:ssa, ja ilmoituksesta kävi hankintalaissa määriteltyjen periaatteiden mukaisesti ilmi palveluiden tuottajan valintaan vaikuttavat arviointikriteerit. Komulaisen (2010, 334) mukaan hankintalain mukaan kilpailutustilanteessa pyritään avoimuuteen, syrjimättömyyteen, kilpailun lisäämiseen sekä julkisten hankintojen tehostamiseen. Näihin tavoitteisiin päästään tiedottamalla julkisista hankinnoista riittävästi ja määrittelemällä kunnan hankinnan valinta- ja arviointikriteerit objektiivisin perustein hyvissä ajoin etukäteen ennen varsinaista kilpailutusta.

Koska kuntien palvelutuotanto on ollut aina hyvin työvoimapainotteista, on muutostilanteissa ja ulkoistamispäätöksissä otettava olemassa olevan henkilöstön asema hyvin tarkasti huomioon. Ennen varsinaista muutospäätöstä ja -prosessointia on päätöksenteossa muistettava se, että osaava ja motivoitunut ammattihenkilöstö on suuri voimavara ja arvokas resurssi tehokkuuden parantamisessa. Mikäli omaa toimintana tuotettuja palveluita lähdetään kilpailuttamaan, henkilöstön siirtosopimuksiin ja yhteistoimintamenettelyn sujuvuuteen ja jatkuvuuteen

tulee panostaa (Kähkönen 2007). Yhteistoimintamenettely on muutostilanteessa tehtävää lakisääteistä toimintaa, jota säätelee yleissopimus yhteistoimintamenettelystä (Suomen Kuntaliitto 2001, 23). Yhteistoimintamenettelyn sujumisessa on keskeinen rooli ammattijärjestöillä sekä myös työelämän laadun tuloksellisuuden asiantuntijoilla.

Yksi tärkeimmistä seikoista yhteistoimintamenettelyssä on tiedottamisen avoimuus ja oikea ajoitus, jotta tarpeellinen neuvottelumenettely tehdään tarpeeksi ajoissa ennen varsinaista lopullista päätöksentekoa (Suomen Kuntaliitto 2001, 23). Onpa tarkoituksena sitten siirtää henkilökunta liikkeenluovutusmenettelyllä uuteen organisaatioon, tai tehdä muunlaisia ratkaisuja henkilöstön sijoittumisen suhteen, neuvottelumenettelyn on seurattava tietynlaista kaavaa. Vaikka päätöksentekijöillä olisikin vahvana ajatus henkilöstön siirtämisestä esimerkiksi työskentelemään uusiin työtehtäviin toiseen työyksikköön, kannattaa henkilöstö ottaa silti mukaan suunnitteluun ja antaa heille mahdollisuus mielipiteiden ilmaisuun. Tällaisella yhteistyöllä voi olla loppujen lopuksi hyvin hedelmällinen ja kaikkia osapuolia hyödyttävä vaikutus. Uusissa työtehtävissä aloittelevilla henkilöillä on sellainen tieto-taito ja osaaminen, josta saattaa olla apua myös yhteistyössä uuden ulkopuolisen toimijan kanssa. (Huuhtanen & Tuomivaara 2010.)

Hollolan kunnan ulkoistamisprosessin pohjana on käytetty vuonna 2009 laadittua Hollolan talouden tasapainotusohjelmaa. Siinä tuodaan esiin tulevaisuuden toimintojen järjestelemisen kannalta haasteena mahdollinen osaavan työvoiman puute, ja kuntasektorilla nopeasti tapahtuva suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle. Näiden seikkojen katsotaan toisaalta olevan ongelma, ja toisaalta taas ne antavat työnantajille mahdollisuuden arvioida uudelleen kuntasektorin tehtäviä ja toimintamalleja kriittisesti, jotta palvelut pystytään tuottamaan laadukkaasti ja tehokkaasti ja irtisanomisilta pystytään välttymään (Hollola 2009). Vesikansan alueen ulkoistamisen yhteydessä kunnan oman alueella työskentelevän henkilöstön työsuhte jatkuu edelleen kunnan palveluksessa, koska heille tarjotaan työtä muista kunnan toimipisteistä. Vesikansan alueella aloittavat uudet palveluiden tuottajat hankkivat alueelle työntekijät omien tarpeidensa mukaan. Näin toimien Hollolan kunnan oman henkilöstön kohdalla pystytään välttymään irtisanomisilta ja eläk-

keelle siirtyvien tilalle saadaan osaavaa ja toimintatavat jo entuudestaan tuntevaa henkilöstöä.

Strukturoidun sähköisen kyselyn vastauksia tarkastellessa niiden osalta päähuomio kiinnittyi kahteen tärkeään ja aukikirjoitettavaan asiaan. Ensimmäisenä ovat palvelutuotannon järjestämistavat kyselyyn osallistuneissa kunnissa tällä hetkellä ja niiden järjestäminen tulevaisuudessa. Muutamassa kunnassa lähes kaikki palvelutuotanto on edelleen omana toimintana, mutta näiden kuntien vastausten mukaan tavoitteena on selkeästi toiminnan muuttaminen jollakin tavalla tulevaisuudessa. Suurimmassa osassa kyselyyn osallistuneista kunnista palvelumuotoina näyttää vastausten perusteella olevan ns, monitoimijamalli, jossa palvelua tuotetaan rinnakkain omana ja ulkopuolisen toimijan tuottamana. Tämän tuotantomallin käyttö jatkossakin on erittäin suositeltavaa vertailtavuuden vuoksi. Palvelutuotannon muutostoimien tavoitteena ei ole järkevää pitää kunnan oman sisäisen toiminnan lakkauttamista kokonaan, sillä referenssejä vertailla palveluiden hintoja ja laatua ei sen jälkeen ole enää olemassa (Kähkönen 2007). Lisäksi monitoimijamallin käyttöä puoltaa se, että pystytään huolehtimaan palveluiden jatkuvasta saatavuudesta ympäri vuoden sekä laadukkaiden ja toimivien palveluiden takaamiseksi tarvittavan tieto-aidon pysymisestä kunnissa. Kokemusten mukaan kunnan oma palvelutuotanto selviää suuristakin muutoksista kilpailukykyisenä ja tehokkaana silloin, kun palveluille on olemassa markkinat. (Suomen Kuntaliitto 2001, 53).

Myös Hollolan kunnassa palvelutuotanto muuttuu Vesikansan alueen ulkoistamisprosessin myötä monituottajamalliin. Tämä on varmasti järkevää, ensinnäkin palveluiden hintavertailun, että myös laatukriteereiden määrittelyn kannalta, ja on vahvasti hallitumpaan tulevaisuuteen suuntaavaa toimintaa. Vuosien varrella eteen tulevat moninaiset kokemukset varmasti tulevat opettamaan ja ohjaamaan toimintaa uudennlaisille urille, niin sekä uusille ulkopuolisille toimijoille kuin Hollolan kunnan omassakin toiminnassa. Uudistukset toimivat siis varmasti mitä parhaimpana opetustilanteena kaikille osapuolille. Olisi äärimmäisen mielenkiintoista nähdä Vesikansan pilottikokeilun kokemusten jälkeen tulokset siitä, onko asetettuihin laatutavoitteisiin tai taloudellisiin säästöihin päästy ulkoistamisen avulla.

Tämä ei ole osaltani mahdollista, sillä Vesikansan alueella toteutettava uudenlainen toimintamalli alkaa piakkoin kesäkuun alkupuolella ja sopimusaika uusien toimijoiden kanssa on kolme vuotta. Minun osaltani opinnäytetyöprosessi päättyy tähän kevääseen, joten en pääse käytännössä näkemään tuloksia myöhemmin.

Palveluiden tuottaminen ei voi olla kunnissa irrallista ja suunnittelematonta toimintaa, vaan sen tulee vahvasti kytkeytyä muuhun kunnan kokonaisuuteen. Greven (2008, 31) mukaan ympäri maailmaa monilla valtioilla on olemassa julkisia palveluita ja niiden tuottamistoimintaa koskevat strategiat, joiden tavoitteena on modernisoida julkisen sektorin toimintaa, ja tehostaa palvelutuotantoa etsimällä parhaat mahdolliset käytännöt palveluiden tuottamiselle. Tekemäni sähköisen kyselyn tuloksista ilmenee se, että lähes kaikilla kunnilla joko on jo olemassa, tai ainakin tekeillä palvelutuotantoa ohjaava strategia. Muutamissa kunnissa sellaista ei vielä ole, mutta suunnitteilla varmasti kuitenkin on tehdä sellainen lähivuosien aikana. Kuntaliitto on antanut jo 2000- luvun alkupuolella kunnille suositukset siitä, että kuntien tulisi laatia palvelutuotannon ohjausta varten palvelustrategia. Palvelustrategiassa tavoitteena on palvelutuotannon uudistaminen hallitusti, ja siinä annetaan linjaukset kunnan toimien kehittämiseen. (Hollolan palvelustrategia 2004.)

Hollolan kunnan palvelustrategiassa on kaksi pääkohtaa: ensimmäisenä on toimintaympäristön muutoksen arviointi ja toisena palveluiden tuotannon nykytila ja arviointi. Näiden perusteella kunta on lähtenyt muuttamaan omaa palvelutuotantoaan, ja kunnan toimintaa kokonaisuudessaan ennakoiden tulevaisuuden mukanaan tuomat muutokset. Kunnan palvelustrategian päätavoitteena on antaa kuntalaisille ja kunnan henkilöstölle sekä ulkopuolisille toimijoille hyvissä ajoin ennen muutoksien toteuttamista tietoa tulevaisuuden suuntaviivoista. Kuntalaisille halutaan tiedottaa, mihin suuntaan kunnalliset päättäjät ja luottamuselimet ovat päätöksilään viemässä palvelutuotantoa. Näin pyritään varmistamaan, että kuntalaisten odotukset olisivat mahdollisimman realistisia ja tulevat muutokset ennakoitavia. Ulkopuolisten toimijoiden on hyvä saada enakkoon taloudellisia muutoksia kuvaavia tietoja, jotta ne voivat varautua tuleviin mahdollisiin muutoksiin esimerkiksi investoinneissa. Ja kunnan henkilöstölle on tärkeää tiedottaa asioista ennak-

koon, jotta he pystyvät varautumaan palvelutuotannon muutoksiin, ja ennakoimaan muutosten aiheuttamat vaatimukset. (Hollolan palvelustrategia 2004.)

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Väistämättä on kunnalliseen palvelutuotantoon tulossa monista eri syistä radikaaleja muutoksia, jotka jakavat kansalaiset heidän varallisuutensa, ja tuloerojen mukaisesti omavastuun lisääntyessä yhä eriarvoisempaan asemaan. Laadukkaita ja monipuolisia palveluita saavat ne, joilla niihin on varaa. Heikompituloiset joutuvat tyytymään pakollisiin yhteiskunnan järjestämisvastuulle jääviin palveluihin, joiden taso tulee vähitellen muuttumaan ja karsiutumaan.

Kunnallisessa palvelutuotannossa eletään muutosaallokossa, kun yhteiskunnan ja lainsäätäjien taholta julkisten palveluiden tehokkuutta ja taloudellisuutta koetetaan muuttaa kovalla kädellä. Julkiset palvelut ovat jopa maailmanlaajuisesti tarkasteltuna suurien mullistusten edessä valtioiden yksityistäessä julkisia organisaatioita. Kunnat ja julkisyhteisöt ovat tähän saakka pitäneet sinnikkäästi kiinni omasta palvelutuotannosta kiinnittämättä suuremmalti huomiota siihen, onko se vertailuissa muiden toimijoiden suhteen taloudellista tai laadukasta toimintaa.

Opinnäytetyöni puhelinhaastatteluihin osallistuneiden henkilöiden mielestä muutos palvelutuotannossa on ollut hyvä, koska omaa palvelutuotantoa ja tavoitteita on saatu terävöitettyä. Jotta tavoitteitteisiin on mahdollista päästä, muutosten toteuttamiseen on kaikkien vastaajien mielestä varattava riittävästi aikaa ja henkilöstö tulee saada muutoksiin mukaan. Ilman henkilöstön, ja toisaalta johdon vahvaa sitoutumista, prosessin onnistuminen ei ole mahdollista.

Strukturoituun kyselyyn osallistuneissa kunnissa suurimmassa osassa ns. monituottajamalli on jo käytössä, ja sen katsotaan olevan myös tulevaisuudessa paras vaihtoehto. Lähes kaikissa kunnissa jonkinasteisia suunnitelmia palveluiden muuttamisesta on olemassa. Palveluiden tuottamista ohjaava strategia on suurimmassa

osassa kuntia ja niissä joissa sitä ei vielä ole, tullaan se kyllä tekemään. Tämä kertoo siis vahvasti siitä, että kunnat kokevat palvelustrategian olevan tärkeä, ja olennaisesti toimintaa ohjaava asia, jonka huolelliseen valmisteluun ja ylläpitoon tulee kiinnittää huomiota kunnan kokonaistoiminnassa.

Palveluiden ulkoistaminen palveluntuottajia kilpailuttamalla on palvelutuotannon uudistamisessa tulossa yhä yleisemmäksi tavaksi, ja kuntasektorilla opetellaan kilpailuttamisessa tarvittavia taitoja. Kilpailuttamisprosessin hallinta vaatii sekä tilaaja- että tuottajapuolella vankkaa ammattitaitoa, jotta palveluiden määrä ja taso osataan määritellä oikein ja kustannuslaskenta toimii kaikilta osin kokonaistaloudellista ajattelutapaa noudattaen. Ennen kilpailuttamisprosessiin ryhtymistä kuntien on mahdollista uudistaa kustannuslaskennan toimintatapoja sisäisillä organisaatiomuutoksilla. Tätä prosessia on käytetty ja suunniteltu käytettävän yhä useammassa kunnassa, mutta lainsäätäjien taholta tähän yhtälöön ollaan parhaillaan tekemässä isoja muutoksia.

Pääsiäisenä oli Helsingin Sanomissa artikkeli, jonka otsikkona oli ”Liikelaitosten pakkoyhtiöittäminen voi tulla kalliiksi kuntalaisille. Kuntia odottaa yhtiöitysuramba” (Helsingin Sanomat 23.4.2011). Artikkelin mukaan Valtiovarainministeriössä valmistellaan kuntalakiuudistusta, jonka mukaan kaikki yksityissektorin kanssa kilpailevat kunnalliset liikelaitokset tulee yhtiöittää vuoteen 2014 mennessä. Uudistus perustuu EU:n kilpailuoikeuden selvityksiin, joiden mukaisesti kunnalliset liikelaitokset vääristävät kilpailua, koska ne saavat toimintaansa kiellettyä valtiontukea. Tukea annetaan liikelaitoksille, koska ne eivät voi mennä konkurssiin, ja niillä on poikkeuksellisia veroetuja muihin toimijoihin nähden. Suurista kuntien ylläpitämistä liikelaitoksista tulee siis lakimuutoksen myötä tehdä osakeyhtiöitä, tai niiden tulee toiminnassaan keskittyä vain tuottamaan palveluita isäntäkunnan tarpeisiin, mikäli ne kilpailevat avoimilla markkinoilla yksityisten palveluntuottajien kanssa. Lakiuudistus ei välttämättä merkitse radikaaleja kustannuslisäyksiä tai akuutteja toimenpiteitä pienissä tai keskisuurissa kunnissa, joissa palvelutuotantoa on muutettu kunnan omasta toiminnasta kunnalliseen liikelaitokseen. Mutta suurissa kaupungeissa, kuten Helsingissä ja Oulussa, suurien liikelaitosten pakkoyhtiöittäminen voi aiheuttaa jopa useiden kymmenien miljoonien eurojen lisäkustannuksia. Lisäkustannukset aiheutuvat pakkoyhtiöittämisen kustannuksista sekä lii-

kelaitosten saamien veroetuuksien mahdollisesta takaisinmaksuvelvollisuudesta valtiolle.

Opinnäytetyössäni tavoitteena on ollut löytää puhelinhaastatteluiden ja strukturoidun sähköisen kyselyn kautta, sekä teoriaosuudessa käytetyllä kirjallisuudella vastauksia siihen, millä tavalla kunnat järjestävät palvelutuotantoaan nyt, ja tuoko tulevaisuus muutoksia palveluiden tuotantotapoihin. Saadut vastaukset vahvistavat ajatusta siitä, että kunnat ovat haasteellisten ratkaisujen edessä ja joutuvat puntaroimaan palveluiden saatavuutta tulevaisuudessa yhä tarkemmin, niin kuntalaisien kuin kuntasektorinkin näkökulmasta. Lain sallimissa rajoissa on järkevintä laajentaa yhteistoimintaa yksityissektorin palveluiden tuottajien kanssa kilpailuttamisvelvoitteiden mukaisesti. Toisaalta taas kuntien on pyrittävä ylläpitämään omaakin palvelutuotantoa ainakin joidenkin palveluiden osalta. Näin vertailtavuus laadusta ja hinnasta saadaan säilytettyä, olemassa olevalle kunnan henkilöstölle on tarjota työtä ja asukkaille pystytään takaamaan tasapuolinen ja -laatuinen palveluiden saatavuus ilman kausivaihteluista aiheutuvia katkoksia.

6.1 Kehittämisehdotukset

Hollolan kunnassa tukipalveluiden ulkoistamisella haetaan keinoja tehostaa palvelutuotantoa tuottavuuden parantamiseksi, ja löytää oleellisia säästökohteita tai toisaalta uusia tulonlähteitä, jotta kunnan talous saadaan vakautettua pitkällä aikavälillä. Vesikansan alueen palvelutuotannon muutosprosessin kautta saaduilla kokemuksilla on valtavan suuri vaikutus kunnan palvelutuotantoon tulevaisuudessa, koska näiden kokemusten ja tulosten perusteella tehdään ratkaisut palveluiden tuottamistavasta kunnan muissa osissa. Jatkon kannalta on mielestäni erittäin tärkeää kiinnittää yhteistyössä ulkopuolisten palveluidentuottajien kanssa alusta lähtien huomiota siihen, että kaikkien osapuolien tavoitteet ja toimintatavat on määriteltävä mahdollisimman selkeästi, ja kommunikointi palveluidentuottajien ja tilaajan roolissa toimivan kunnan kesken on avointa ja jatkuvaa. Hollolan kunnan tulee luoda toiminnan ja yhteistyön arviointiin sellainen mittaristo ja kriteeristö, jota on yksinkertaista seurata, ja toisaalta päivittää tarpeiden mukaan tilanteiden muuttuessa.

Lisäksi opinnäytetyöprosessin edetessä olen vahvasti vakuuttunut siitä, että kuntien ei välttämättä yhteiskunnallisesta painostuksesta huolimatta kannata kilpailuttaa kaikkia palveluita ulkopuolisten tuottajien hoidettavaksi. Taloudellisesti, toiminnallisesti ja laadullisesti järkevintä olisi pyrkiä käyttämään monituottajamallia, jossa ulkopuolisilta hankittujen palveluiden rinnalla on ainakin joidenkin palveluiden osalta myös kunnan omaa tuotantoa. Siten vertailtavuus ja kyky vastata toimintaympäristön muutoksiin pystytään varmasti pitämään yllä kaikista parhaiten.

6.2 Opinnäytetyön arviointia ja pohdintaa

Tutkimuksellisenä kehittämishankkeena toteutun opinnäytetyöni tavoitteena on ollut etsiä ja löytää haastatteluiden ja strukturoidun kyselyn avulla Hollolan kunnan päätöksentekoa tukevia faktoja kunnallisen palvelutuotannon toteuttamisesta määrätyn kokoisissa kunnissa. Vaikka haastatteluun valittuja, ja kyselyyn osallistuneita kuntia ei ollut montaa, saaduista vastauksista sai mielestäni selkeät vastaukset. Kuntien on huolella mietittävä ratkaisuja oman kunnan näkökulmasta ja yhtä ainoaa oikeaa, täysin yleistettävää tapaa toimia ei ole olemassa. Vaikka kunnat eivät ole identtisiä toisiinsa nähden, niiden palvelutuotantoa ja toiminnan suunnittelua ohjaavat identtiset lainalaisuudet. Jokaisen kunnan tulee kuitenkin itse pystyä arvioimaan ja soveltamaan ohjeita oman kunnan tarpeisiin sopiviksi.

Aiheeseen paneutuminen on vakuuttanut minut siitä, että kunnallisissa johtotehtävissä toimiminen on haastavaa, ja vaatii tekijöiltä jatkuvaa valppautta ja kiinnostusta omaan työhön, sekä nopeaa reagointikykyä muuttuviin olosuhteisiin. Kuntalan päätöksentekoprosessit mielletään yleensä hitaiksi ja kankeiksi. Pitkälinen prosessointi on näin tutkimuksellisesta näkökulmasta katsottuna perusteltua, koska kuntalaisia koskettavat päätökset perustuvat huolellisiin selvityksiin, valmisteluihin ja monivaiheiseen päätöksentekoprosessiin. Päätösten vaikutuksia kuntalaisiin ja kunnan toimintaan tulee punnita eri kanteilta. Tehdyillä päätöksillä voi olla iso merkitys kuntalaisten jokapäiväisen elämän sujuvuuteen ja tasa-arvoisen kohtelun täyttymiseen.

Opinnäytetyöhöni kootun aineiston luotettavuuden (reliabiliteetti) ja pätevyyden (validiteetti) arviointi on hyvin tärkeää, koska opinnäytetyön tulokset voivat mahdollisesti olla osa palvelutuotannon päätösprosessia Hollolassa tulevaisuudessa. Reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimustulosten tarkkuutta ja pätevyyttä. Tulokset eivät saa muodostua sattumanvaraisiksi ja niiden toistettavuus tulee olla todettavissa myös verrattaessa tuloksia muihin samaa aihealuetta käsitteleviin tutkimuksiin (Heikkilä 2002, 30). Monipuolisten aineistonkeruumenetelmien avulla olen saanut mielestäni koottua puhelinhaastatteluilla ja strukturoidulla kyselyllä sellaisia tuloksia, jotka tukevat vahvasti opinnäytetyöni teoriaa. Vaikka puhelinhaastatteluissa otanta oli suppea, niiden kautta saadut tiedot vahvistavat olettamusta siitä, että organisaatiomuutoksen toteuttamisen tulee kunnissa pohjautua huolelliseen suunnitteluun ja ennakkovalmisteluun, ja itse käytännön toteutus on monivaiheinen prosessi.

Validius saavutetaan tutkimuksessa silloin, kun asetetut päämäärät saavutetaan ja toivottavat tutkimustulokset saadaan tutkimusmetodein kerättyä. Tutkimuskysymysten tulee olla selkeitä ja tarkkaan määriteltyjä, jotta vastauksista saadaan täsmällisiä ja kysymyksiin vastauksia antavia (Heikkilä 2002, 29). Tässä opinnäytetyössä tehtyyn strukturoituun kyselyyn valitut kysymykset olivat yksinkertaisia, jotta vastaaminen olisi nopeaa, eikä vastauksista tulisi liian monisäikeisiä ja vaikeita tulkita. Olen mielestäni saanut koottua opinnäytetyöhöni luotettavaa tietoa käyttämällä teoriaperustassa sellaisia lähteitä, jotka ovat pääosin peräisin valtion tai kuntasektorin toimintoja yleisellä tasolla käsittelevistä julkishallinnollisista organisaatioista, kuten esimerkiksi Kuntaliitosta ja eri ministeriöistä. Lisäksi opinnäytetyön lähdekirjallisuutena on useita teoksia henkilöiltä, jotka ovat kunta-alalla pitkään toimineita asiantuntijoita ja tutkijoita.

Opinnäytetyöaiheeni osoittautui alkuvaiheen epäilyksistä huolimatta varsin mielenkiintoiseksi ja mukaansa tempaavaksi. Suunnitelmaan kirjaamani asiat olivat vain pieni pintaraapaisu valtavan laajasta aiheesta, ja vasta kunnallisella lähdekirjallisuuden paneutumisella opin ymmärtämään kunnallisen palvelutuotannon ja päätöksentekokoneiston toimivuutta. Asiakokonaisuuksien yhteen kokoaminen ja aukikirjoittaminen on ollut loppujen lopuksi kuitenkin mielekästä vaikkakin erittäin työlästä. Luovuttamisen ajatuksia on pyörinyt päässä usein, kun illan ja yön

pimeinä tunteina olen istuskellut tietokoneen ääressä muun perheen nukkuessa lämpöisten peittojen alla.

Tulevaisuus näyttää jääkö opinnäytetyöni ainoaksi kosketukseksi kuntasektorin palvelutuotantoon vai avautuisikohan sieltä joskus ehkä kiinnostavia työmahdollisuuksia minullekin. Tulevaisuudelta toivon erityisesti sitä, että tämä opinnäytetyö oikeasti hyödyttäisi Hollolan kuntaa ainakin joiltakin osin heidän miettiessään oman kuntansa palvelutuotannon ratkaisuja. Tuntuu todella harmilliselta ajatus siitä, että tämäkin paperinivaska on vain yksi niistä tuhansista tai kymmenistä tuhansista turhaan tehdyistä tutkimushankkeista, jotka hautautuvat arkistojen perälle pölyyttymään.

LÄHTEET

Ahonen, J. 2003. Ydinkunta-palvelukunta -malli palveluiden seudullisena tuotantotapana. Mallin sovellutus Oulun seudulla. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki.

Alhola, K & Lauslahti, S. 2005. Taloutta johtamista varten esimiehille ja asiantuntijoille. Edita Prima Oy. Helsinki.

Aura, S. & Siitonen, P. 1992. Kunta, kuntalainen ja ympäristö. VAPK-kustannus. Helsinki.

Creutz, K. & Sundquist, S (toim.). 2002. Miksi arvioida kunnan palveluja. Kuntatalon paino. Helsinki.

Fredriksson, S. & Martikainen, T.(toim). 2006. Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala.

Greve, C. 2008. Contracting for Public Services. TJ International Ltd. Padstow. Great Britain.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J & Virtanen, P. 2007. Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Heikkilä, T. 2002. Tilastollinen tutkimus. Edita Prima Oy. Helsinki.

Heuru, K. 2001. Kuntalaki käytännössä. Edita Oyj. Helsinki.

Hollolan talouden tasapainotusohjelma 2009.

Huuhtanen, P. & Tuomivaara, S. 2010. Tilaten ja tuottaen. Kuntapalvelujen toimintatapauudistus. Vammalan kirjapaino. Sastamala.

Juntunen, E. 2003. Kunnan elinkaarihyppy – strateginen kehittäminen ja yhteistyö. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Kuntakoulutus Oy. 2001. Toimiva kunta. Tummavuoren kirjapaino Oy. Vantaa.

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2009. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. WSOYpro Oy. Helsinki.

Pajarinen, M. 2001. Ulkoistaa vai ei – Outsourcing teollisuudessa. Tummavuoren Kirjapaino Oy. Vantaa.

Suomen Kuntaliitto. 2001. Kilpailuttamisen ABC. Helsinki.

Södergård, H. 2001. Markkinoiden toimivuus III: Kuntasektori palvelujen tilaajana. Nykytilanteen ääriviivat ja kehittämis ehdotukset. Oy Edita Ab. Helsinki.

Todnem By, R. & Macleod, C. 2009. Managing organizational change in public services. International issues, challenges and cases. Routledge. Oxon.

Valanta, J. (toim). Suomen Kuntaliitto. 1999. Yhteisvoimin tulevaisuuteen – Kuntien muuttuvat toimintatavat. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki

Vilkka, H. & Airaksinen, T. 2004. Toiminnallinen opinnäytetyö. Kustannusosa-
keyhtiö Tammi. Helsinki.

Von Bruun, S. 2005. Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näke-
myksiä kuntien tulevaisuudesta. Suomen Kuntaliitto. Pekan Offset Oy. Helsinki.

SÄHKÖISET LÄHTEET

Finlex. 519/2007. Laki kuntalain muuttamisesta. [Viitattu 6.3.2011]. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070519>

HILMA. Julkiset hankinnat. Ennakkoilmoitus: Hollolan kunta: Tukipalvelut Ve-
sikansan alue. [Viitattu 10.5.2011]. Saatavissa:
<http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/notice/view/2010-027462/>

Hollolan kunta 2010. [Viitattu 23.1.2011] Saatavissa:
<http://www.hollola.fi/tekninen/esittely.htm>

Hollolan kunta 2011. Kokouksen TELA:15.3.2011 17:00:00 pöytäkirja. [Viitattu
14.4.2011] Saatavissa: <http://www.hollola.fi/ktweb/>

Hollolan palvelustrategia. 2004. [Viitattu 3.5.2011]. Saatavissa:
<http://www.hollola.fi/palvelustrategia.htm>

Kauppa- ja teollisuusministeriö. Kirjanpitolausituksen kuntajaosto. Yleisohje
kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen ja taseyksikkönä käsiteltävän rahaston
kirjanpidollisesta käsittelystä. Suomen Kuntaliitto. 2004. [Viitattu 15.4.2011].
Saatavissa: <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p050114111220C.pdf>

Kilpailuvirasto. 2001. Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Selvityksiä 1/2001. [Viitattu 23.1.2011]. Saatavissa:

<http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/markkinat-ja-kilpailu-kuntien-tuotantotoiminnassa.pdf>

Komulainen, M (tekijä). Suomen Kuntaliitto. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. [Viitattu 6.3.2011]. Saatavissa: <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-8254-0.pdf>

Kunnat.net. Kunnallinen liikelaitos. 2011. [viitattu 17.4.2011] Saatavissa:

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/liikelaitos/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto. 2009. Hallituksen esitys uudeksi palvelusetelilaiksi. [Viitattu 10.4.2011]. Saatavissa: http://www.sitra.fi/NR/rdonlyres/72DC18EC-E48F-4AAE-8DC5-5E5BEFCE7618/0/palveluseteli_Uotinen.pdf

Kähkönen, L. 2007. Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita. [Viitattu 18.4.2011]. Saatavissa: http://www.ptt.fi/dokumentit/tp98_2707071313.pdf

Megatrendi. Futurix. Anita Rubin. 2005. [Viitattu 1.5.2011]. Saatavissa:

http://www.futunet.org/fi/materiaalit/tutkimus/03_lahestymistapoina/07_megatrendit/08_megatrendit?C:D=347658&selres=347658

Melin, T. 2007. Innovaatiot ja hyvät käytännöt kunnallisessa palvelutuotannossa. Sitra. Helsinki. [Viitattu 3.4.2011]. Saatavissa:

<http://www.sitra.fi/julkaisut/muut/TuomoMelin.pdf?download=Lataa+pdf>

Päijät-Hämeen Liitto 2010. [Viitattu 23.1.2011] Saatavissa: http://www.paijat-hame.fi/fi/tehtavat/yhteistyö_ja_edunvalvonta/paijat-hameen_kuntayhteistyö/uusikunta_-_selvitys_2010

Raivio, K. 2006. Yhteiskuntapolitiikka 71 (2006):2. Paras-hanke Suomea muokkaamassa. [Viitattu 5.4.2011]. Saatavissa:

Ruoveden kuntastrategia 2005-2012. [Viitattu 3.6.2011]. Saatavissa:

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. 2010. Tukipalvelut kotipalvelulle. [Viitattu 23.1.2011]. Saatavissa:

SUULLISET LÄHTEET

LIITTEET

LIITE 1. STRUKTUROIDUN SÄHKÖISEN KYSELYN KYSYMYKSET:

1. Miten mielestänne palvelutuotanto pitäisi järjestää kunnassanne?

(Kysymys koskee kyselyn otsikon mukaisesti kolmen toimialan palvelutuotantoa.)

- kaikki kunnan omana tuotantona.
- osa kunnan sisäisenä tuotantona, osa kilpailutettu ulkopuolisille palveluiden tuottajille.
- kaikkien toimialojen osalta tuotanto kilpailutettu ja siirretty ulkopuolisten palveluiden tuottajien hoidettavaksi.
- kunnallisissa liikelaitoksissa.
- osakeyhtiöittynä.
- jollakin muulla tavoin?

2. Millä tavalla ko. toimialojen palvelutuotanto on tällä hetkellä järjestetty kunnassanne?

- kaikki omana tuotantona.
- osa omana tuotantona, osa kilpailutettu ulkopuolisten palveluiden tuottajien hoidettavaksi.
- koko palvelutuotanto kilpailutettu ja siirretty ulkopuolisten palveluiden tuottajien hoidettavaksi.
- kunnallisissa liikelaitoksissa.
- osakeyhtiöittynä
- muulla tavoin. Miten?

3. Minkä hallintoalan alaisuuteen ko. toimialojen palvelutuotanto kuuluu kunnassanne?

- konsernipalveluiden.
- perusturvatoimialan.
- sivistystoimialan.
- teknisen toimialan.
- jakautuneena usealle hallintoalalle.

4. Onko kuntanne lähitulevaisuudessa mukana uusissa kuntaliitoksissa?

- kyllä ja liitoksen tarkka aikataulu on jo tiedossa.
- suunnitelmia asiasta on, mutta tarkkoja päätöksiä eikä aikataulua ole vielä tiedossa.

- ei ole tiedossa.
- mikäli tarkka suunnitelma ja aikataulus liitoksesta on jo tehty, voisitteko ystävällisesti antaa hiukan tarkempaa tietoa tähän vapaaseen vastauskenttään.

5. Onko kunnassanne suunnitelmia muuttaa palveluiden tuotantotapaa tulevaisuudessa?

- kyllä ja tarkka aikataulu muutosten toteuttamisesta on tehty.
- keskustelua asiasta käydään, mutta tarkkaa aikataulutusta tai suunnitelmia ei ole vielä tehty.
- ei ole tiedossa.
- mikäli tarkat suunnitelmat palveluiden tuottamistavan muutoksista ovat joolemassa, tarkentaisitteko asiaa lyhyesti. (Kiinnostuksen kohteena on lähinnä
- uudenlainen organisaatiomuoto).

6. Mikäli palveluiden tuottamiseen on suunnitelmia lähivuosien aikana, millä tavalla ne tullaan toteuttamaan?

- alueittain eli palvelutuotannon muutokset toteutetaan kunnan eri osiin eri aikataulussa.
- toimialoittain, esim. koko kunnan osalta muutokset siivouspalveluissa kerralla.
- kaikki kolme toimialaa läpi koko kunnan palvelutuotannon yhdellä kertaa.
- jollakin muulla tavalla. Miten?

7. Mikäli muutoksia palvelutuotantoon tullaan toteuttamaan, minkälaisia muutoksia arvelette siitä koituvan henkilöstön asemaan?

- nykyinen henkilökunta siirtyy suoraan uuteen organisaatioon vanhoina työntekijöinä liikkeen luovutuksella.
- nykyisellä henkilöstöllä on mahdollisuus siirtyä uuteen organisaatioon vanhoina työntekijöinä sisäisen hakumenettelyn kautta.
- henkilöstöä uuteen organisaatioon etsitään nykyisestä henkilöstöstä sisäisellä että myös organisaation ulkopuolelta ulkoisella hakumenettelyllä.
- jollakin muulla tavalla. Miten?

8. Mikäli muutoksia palvelutuotannossa tullaan toteuttamaan, miten arvelette johtamisjärjestelmän muuttuvan?

- jo hyväksi havaitut toimintatavat tullaan viemään sellaisinaan uuteen organisaatioon.
- johtamisjärjestelmien ja -käytänteiden toimivuutta nykyisellään tarkastellaan kriittisesti ja uudenlainen johtamisjärjestelmä otetaan käyttöön uudessa organisaatiossa.
- uudessa organisaatiossa tulee olemaan uusi johto, joten luonnollisesti sitä kautta saadaan uudenlaiset tavat toimia.

- vapaita mietteitä johtamiseen liittyvistä muutoksista.

9. Onko kunnassanne strategia, joka ohjaa palveluiden järjestämistä?

- on jo olemassa.
- strategiaa tehdään parhaillaan.
- ei ole vielä, mutta lähiaikojen suunnitelmissa kyllä sellainen on.
- ei ole.
- strategiaa päivitetään tarpeen mukaan.

10. Mikäli kunnassanne on jo palveluiden järjestämistä ohjaava strategia, kuinka pitkälle tulevaisuuteen se ulottuu?

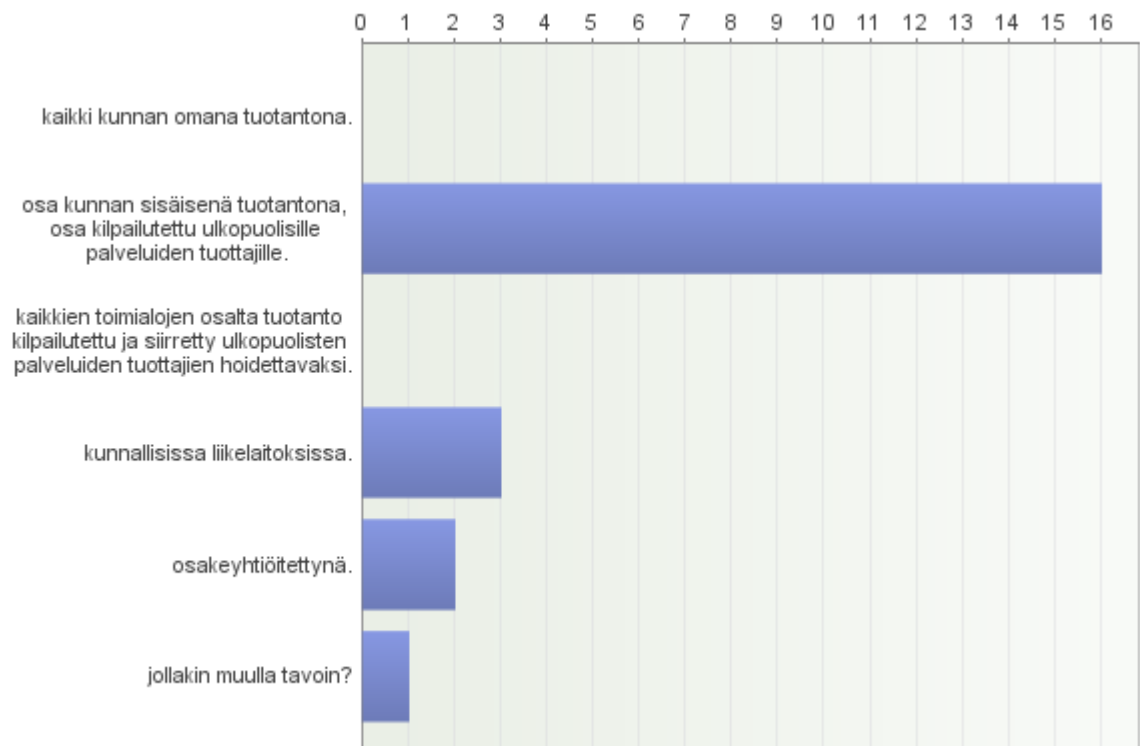
- 2-3 vuoden päähän.
- 5 vuoden päähän
- 10 vuoden päähän.
- enemmän kuin 10 vuoden päähän.
- muita mietteitä strategiasta.

LIITE 2. STRUKTUROIDUN SÄHKÖISEN KYSELYN VASTAUSTEN PERUSRAPORTTI

Kunnallinen palvelutuotanto kolmen toimialan (siivous-, ruoka- ja kiinteistöpalvelut) osalta

1. Miten mielestänne palvelutuotanto pitäisi järjestää kunnassanne?

Vastaajien määrä: 18

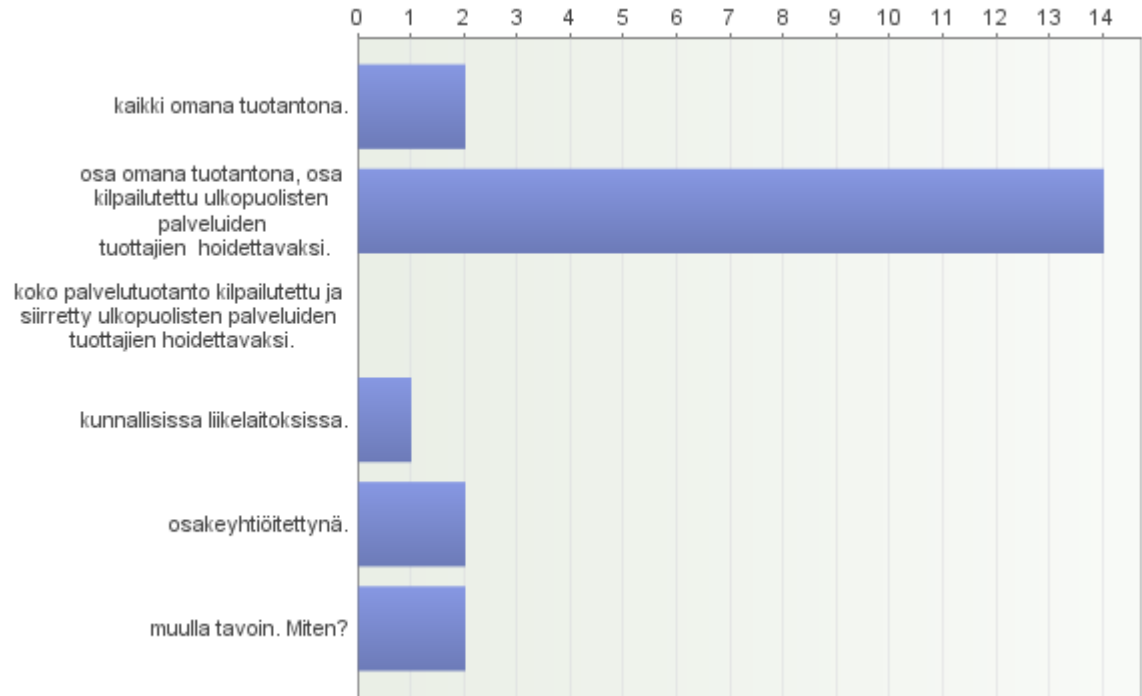


Avoimet vastaukset: jollakin muulla tavoin?

- osa omana työnä, osa ostopalveluna, osa kuntien välisenä yhteistyönä

2. Millä tavalla ko. toimialojen palvelutuotanto on tällä hetkellä järjestetty kunnassanne?

Vastaajien määrä: 18

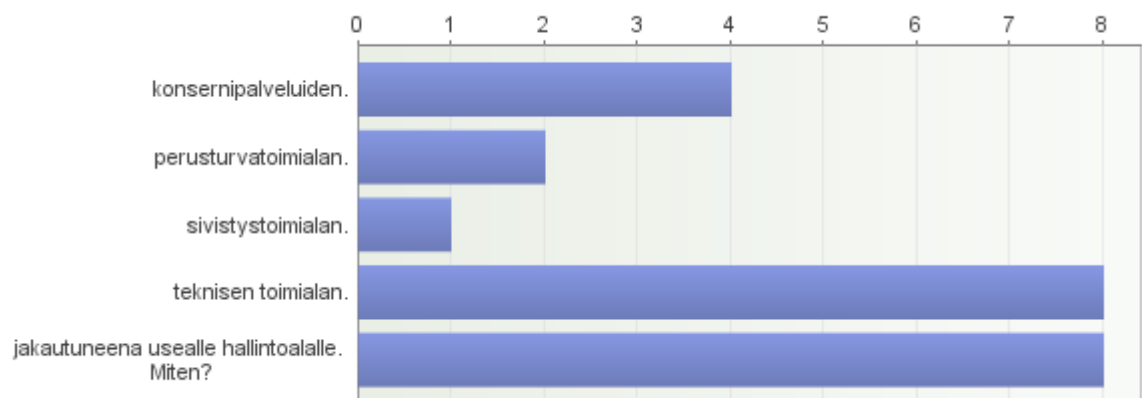


Avoimet vastaukset: muulla tavoin. Miten?

- osa omana työnä, osa ostopalveluna, osa kuntien välisenä yhteistyönä
- Lähestulkoon kaikki omana tuotantona

3. Minkä hallintoalan alaisuuteen ko. toimialojen palvelutuotanto kuuluu kunnassanne?

Vastaajien määrä: 18



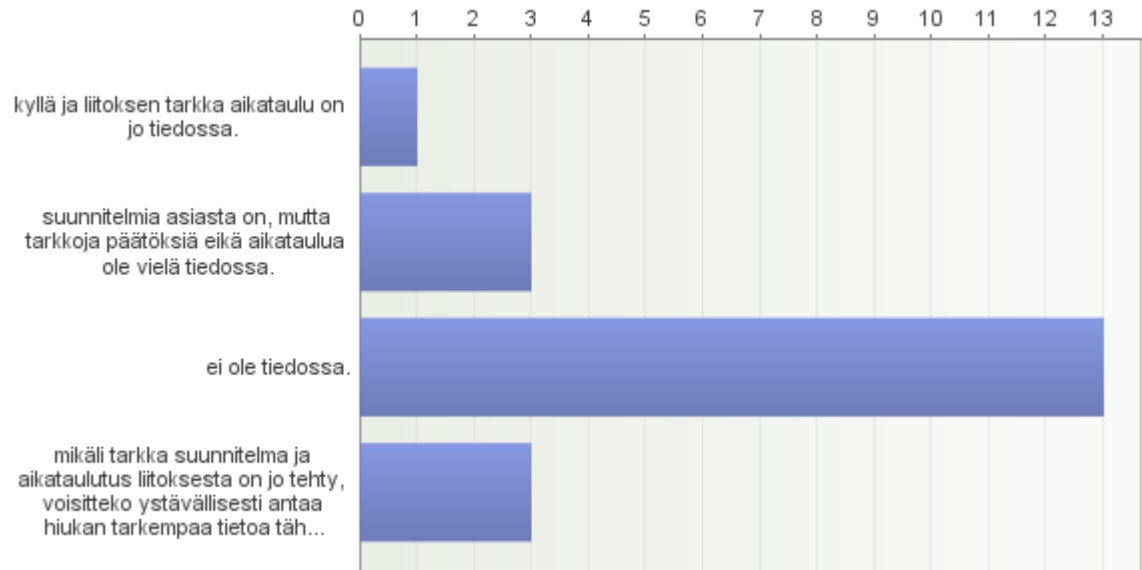
Avoimet vastaukset: jakautuneena usealle hallintoalalle. Miten?

- En ymmärrä kysymystä. Meillä on käytössä nuo neljä toimialaa, jokaisella on palvelutuotantoa.
- keskushallintoon

- siivous ja kiinteistönhoito teknisessä, ruokapalvelut soster (=perusturvassa)
- Ruokahuolto sivistys toimiala, Siivous- ja muu laitoshuolto tekninen toimiala
- siivous- ja kiinteistöpalvelut teknisen toimialan alaisuuteen, ruokapalvelut perusturvatoimialan ja sivistystoimialan alaisuuteen
- sivistys ja tekniikka
- Tukipalveluiden liiketoimintayksikölle, joka on kunnassa kirjanpidollinen taseyksikkö

4. Onko kuntanne lähitulevaisuudessa mukana uusissa kuntaliitoksissa?

Vastaajien määrä: 18

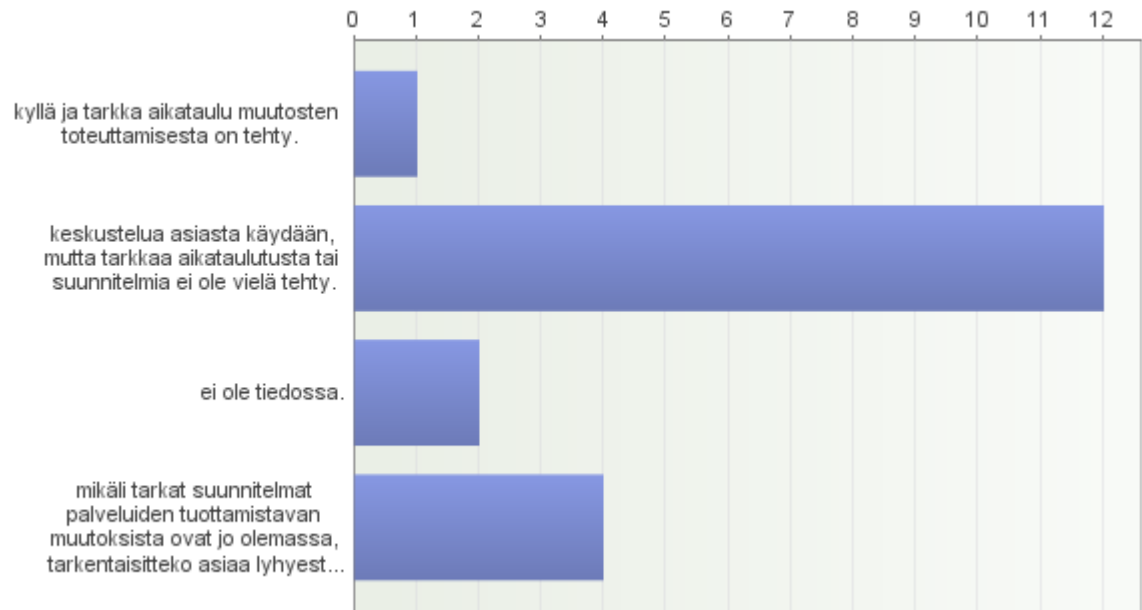


Avoimet vastaukset: mikäli tarkka suunnitelma ja aikataulutus liitoksesta on jo tehty, voisitteko ystävällisesti antaa hiukan tarkempaa tietoa tähän vapaaseen vastauskenttään.

- Kuntaliitos 1.1.2009
- Keskustelua asiasta käydään mutta toistaiseksi naapurikunnat eivät ole lämmenneet ajatuksille ankarasta kosiskelustamme huolimatta. Olemme kaupunkiseudun keskuskunta. Naapurit todennäköisesti kypsyvät jossakin vaiheessa liitokseen.
- Kuntaliitos tehty 2009

5. Onko kunnassanne suunnitelmia muuttaa palveluiden tuotantotapaa tulevaisuudessa?

Vastaajien määrä: 18

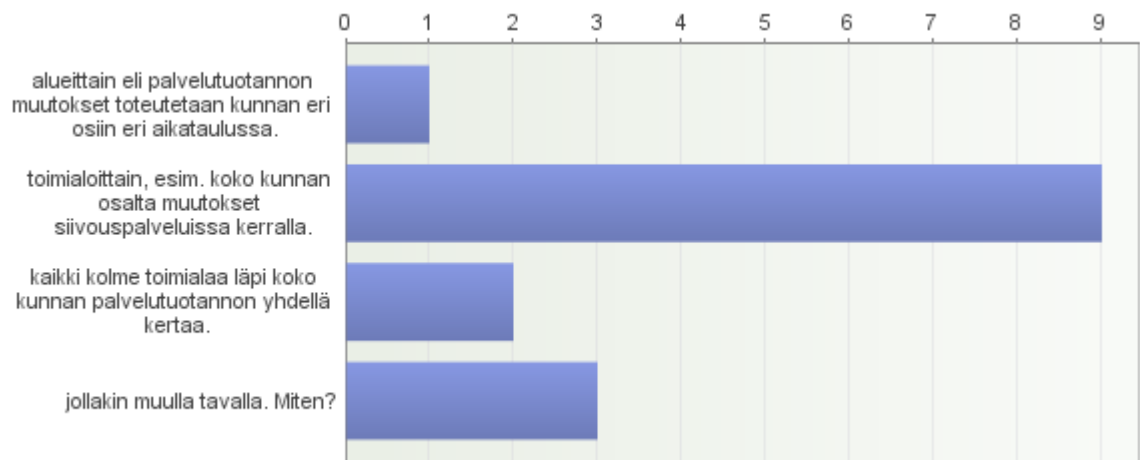


Avoimet vastaukset: mikäli tarkat suunnitelmat palveluiden tuottamistavan muutoksista ovat jo olemassa, tarkentaisitteko asiaa lyhyesti. (Kiinnostuksen kohteena on lähinnä uudenlainen organisaatiomuoto).

- toteutettiin kuntaliitoksen yhteydessä 1.1.2009
- Vasta viime vuonna organisoitiin teknisen toimialan alle erilliseksi nettoyksiköksi Sisäinen tukipalvelukeskus, joka käsittää koko kaupungin tilahallinnon, siivouspalvelut, ruokapalvelut ja IT-palvelut. Myöhemmin on takoitus tehdä tästä keskuksesta liikelaitos (kenties jopa seudullinen?).
- Koko ajana haetaan tasapainoa oman tuotannon ja ostopalvelujen välillä.
- Liiketoimintasuunnitelman mukaisesti tarkastelemme jokaisen rakennushankkeen tai muun uudistuksen yhteydessä, tuotammeko palvelut itse vai ostammeko ulkoa.

6. Mikäli palveluiden tuottamiseen on suunnitelmia lähivuosien aikana, millä tavalla ne tullaan toteuttamaan?

Vastaajien määrä: 15

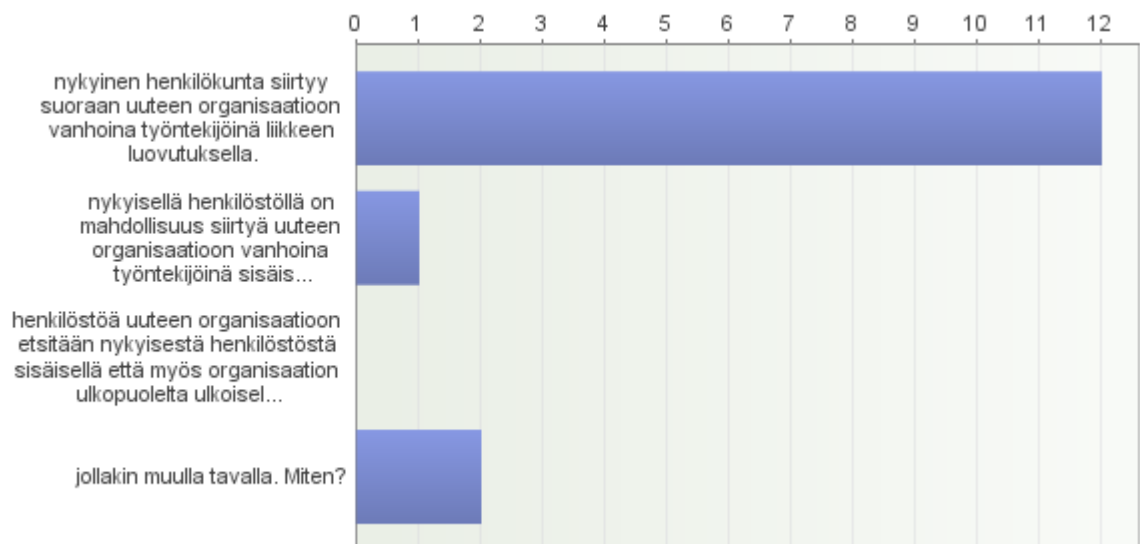


Avoimet vastaukset: jollakin muulla tavalla. Miten?

- jokaista palvelua mietitään osana palvelukokonaisuutta.
- Kiinteistönhoito sisällytetään tilalaitoksen taseyksikköön. Siivous- ja ruokapalvelut jatkavat omia toimialueinaan.
- tukipalveluittain, pääosin toimipisteittäin

7. Mikäli muutoksia palvelutuotantoon tullaan toteuttamaan, minkälaisia muutoksia arvelette siitä koituvan henkilöstön asemaan?

Vastaajien määrä: 15

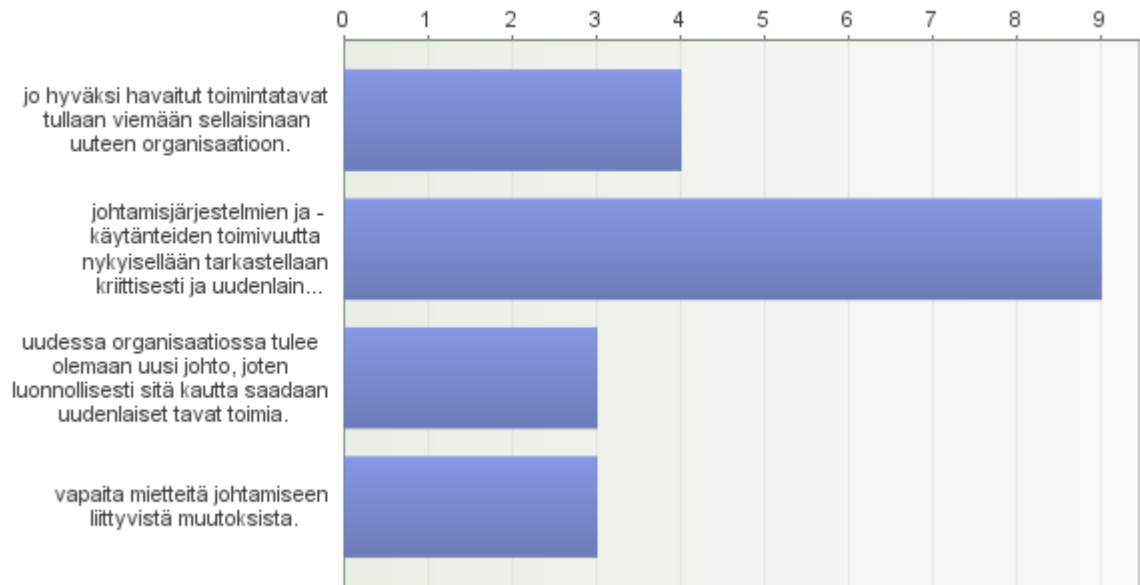


Avoimet vastaukset: jollakin muulla tavalla. Miten?

- henkilökunta siirtyi uuteen organisaatioon automaattisesti.
- Useimiten kyseessä on uusi palvelupiste, kuten koulu tai päiväkot, joten ulkopuolinen tuottaja hakee henkilöstön.

8. Mikäli muutoksia palvelutuotannossa tullaan toteuttamaan, miten arvelette johtamisjärjestelmän muuttuvan?

Vastaajien määrä: 16

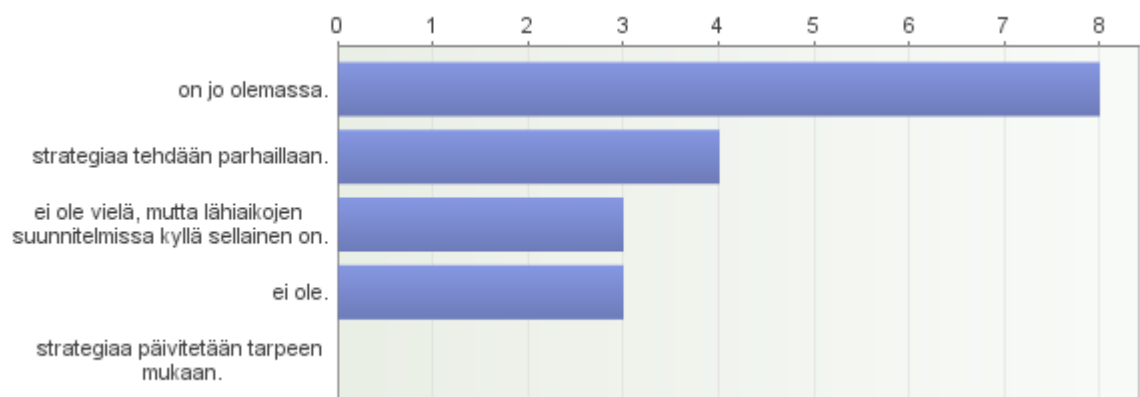


Avoimet vastaukset: vapaita mietteitä johtamiseen liittyvistä muutoksista.

- Viime vuonna nettoyksiköksi perustettu Sisäinen tukipalvelukeskus on johtamisjärjestelmän rakentamis- ja sisäänojovaihe ajatellen myöhemmin todennäköisesti perustettavaa liikelaitosta. Liikelaitoksessa taas saattaa olla tarpeita kehittää johtamisjärjestelmää edelleen. Myös uusi johto voi tällöin tulla kysymykseen ja siten tuoda omia ajatuksiaan mukaan.
- Johtaminen on taitolaji. Johtamiskulttuuri on kiinni ylimmän johdon näyttämästä esimerkistä.
- Valvomme sopimuksien toteutumista ulkoistettujen palvelujen osalta.

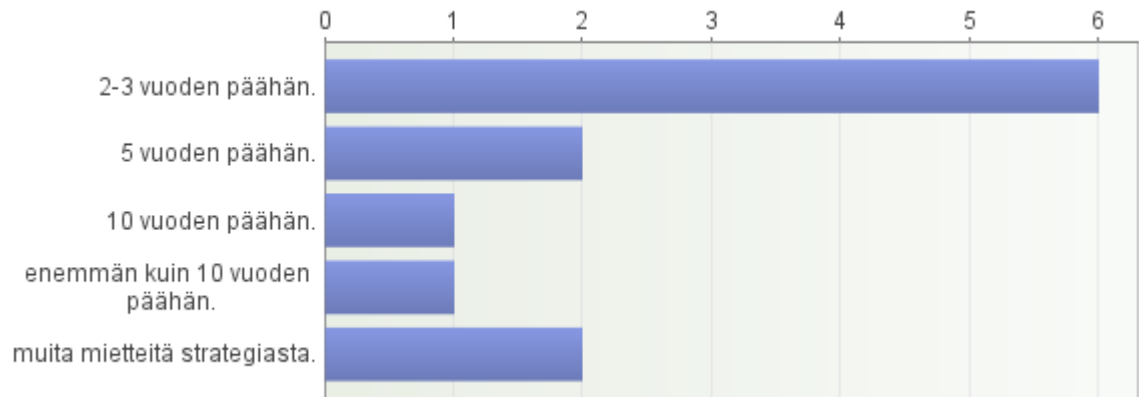
9. Onko kunnassanne strategia, joka ohjaa palveluiden järjestämistä?

Vastaajien määrä: 18



10. Mikäli kunnassanne on jo palveluiden järjestämistä ohjaava strategia, kuinka pitkälle tulevaisuuteen se ulottuu?

Vastaajien määrä: 11



Avoimet vastaukset: muita mietteitä strategiasta.

- Palvelustrategia on laadittu (ei ajallista ulottuvuutta), mutta sitä ei ole käsitelty poliittisissa elimissä. Keittiöstrategia on olemassa. Siinä optimoidaan 3-4 vuoden aikana valmistus/jakelukeittiöiden toimipisteiden jako pyrkien pienentämään valmistuskeittiöiden määrää. Siivouspalvelut ja kiinteistöpalvelut on mitoitettu iskukykyisiksi. Sisäinen koulutus kiinteistöpalvelujen mitoituksen toteuttamiseksi on käynnissä.
- Millä sen osaoptimoinnin saisi kitkettyä kunnallisesta valmistelusta ja päätöksenteosta?